# Organisation und Aufgabenkreis

der

# Stadtgemeinde Basel.

(1803—1876)

---

## Inaugural-Dissertation

der philologisch-historischen Abteilung
der hohen philosophischen Fakultät
der Universität Basel

zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

Paul Doppler
Basel.

Ingenbohl (Kt. Schwyz) Theodosius-Buchdruckerei
1933.

# Organisation und Aufgabenkreis

der

# Stadtgemeinde Basel.

(1803—1876)

---

Inaugural-Dissertation

der philologisch-historischen Abteilung
der hohen philosophischen Fakultät
der Universität Basel

zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

**Paul Doppler**
von Basel.

Ingenbohl (Kt. Schwyz) Theodosius-Buchdruckerei
1933.

Genehmigt von der philologisch-historischen Abteilung der philosophischen Fakultät auf Antrag der Herren Professoren Dr. Fritz Mangold und Dr. Edgar Salin.

Basel, den 10. Januar 1931.

Prof. Dr. Fr. Mangold
Dekan.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546709_0026

# Inhaltsverzeichnis.


Seite

Einleitung.

I. Kapitel: **Basel während der Helvetik.**

1: Das helvetische Staatswesen . . . . . 1
2: Das helvetische Gemeindewesen . . . . . 4
3: Die Munizipalität und die Gemeindskammer der Stadt Basel 8

II. Kapitel: **Die Konstituierung der Stadtgemeinde.**

1: Die Reorganisation des Kommunalwesens . . . . 15
2: Die Organe der Stadtgemeinde . . . . . 17
3: Die Gestaltung der politischen Rechte . . . . . 20
4: Die Bestellung der Organe . . . . . 24

III. Kapitel: **Wesen und Umfang der Stadtgemeinde.**

1: Die Stadtgemeinde als lokale Einheit . . . . . 28
2: Die Stadtgemeinde als Einheit der Bevölkerung . . . 30
3: Die rechtliche Struktur der Stadtgemeinde . . . . 34
4: Die Stadtgemeinde als wirtschaftliche Einheit . . . 38
5: Die Stadtgemeinde als Vermögenskörperschaft . . . 40

IV. Kapitel: **Der Aufgabenkreis der Stadtgemeinde.**

A: Die munizipalen Aufgaben.

1: Das Gebiet der munizipalen Tätigkeit . . . . . 50
2: Das Polizeiwesen . . . . . 54
3: Das Bauwesen . . . . . 67
4: Die übrigen munizipalen Aufgaben . . . . . 71

B: Die bürgerlichen Aufgaben.

1: Das Gebiet der bürgerlichen Tätigkeit . . . . . 76
2: Inhalt und Umfang der bürgerlichen Aufgaben . . . 81

V. Kapitel: **Änderungen in der Organisation der Stadtgemeinde.**

1: Der politische Hintergrund . . . . . 95
2: Die Regelung des Gemeindebürgerrechts . . . . 99
3: Die Revision von 1810 . . . . . 103
4: Die Revision von 1828 . . . . . 105
5: Die Revision von 1833 . . . . . 107

VI. Kapitel: **Änderungen im Aufgabenkreis der Stadtgemeinde.**

A: Die Schmälerung des Aufgabenkreises.

1: Die Überweisungen von 1834 und 1853 . . . . . 114
2: Die Überweisungen von 1859 . . . . . 121

B: Die Entwicklung des Aufgabenkreises.

1: Das Polizeiwesen . . . . . 128
2: Die übrigen munizipalen Aufgaben . . . . . 133
3: Die bürgerlichen Aufgaben . . . . . 139

VII. Kapitel: **Die Aufhebung der Stadtgemeinde.**

1: Die Reform des Kommunalwesens . . . . . 144
2: Die Bürgergemeinde Basel . . . . . 148
3: Die Einwohnergemeinde Basel . . . . . 155

Nachwort.

# Einleitung.

Die Aufgabe einer Kommune besteht in der Befriedigung bestimmter Bedürfnisse, die ihren Angehörigen gemeinsam sind. Das besondere Merkmal dieser Gemeinbedürfnisse liegt in ihrer örtlichen Bedingtheit. Deshalb hat jede Gemeinde eine eigene, den lokalen Umständen und Verhältnissen entsprungene Färbung. Daneben bewegen sich aber die einzelnen Gemeinwesen in einer einheitlichen Richtung, die durch die Entwicklung der staatlichen und gesellschaftlichen Gemeinschaft aufgedrängt wird. Sie äussert sich in der Konvergenz der Organisation und des Wirkungskreises der Kommunen. — Innerhalb dieser Bewegung nahm die Stadtgemeinde Basel eine besondere durch mehrere Eigentümlichkeiten gekennzeichnete Stellung ein. Während die Kommunen im allgemeinen eine Erweiterung ihres Aufgabenkreises erfuhren, wurde der Wirkungsbereich der Stadtgemeinde immer mehr reduziert; während die territoriale Arbeitsteilung zwischen Staat und Gemeinde dieser alle örtlich begrenzten Aufgaben überliess und jenem die allgemeinen Aufgaben zuteilte, wurden der Stadtgemeinde zahlreiche kommunale Aufgaben, d. h. Aufgaben, die normaliter von einer Gemeinde durchgeführt werden, zugunsten des Staates entzogen; und während das schweizerische Kommunalwesen, um die erweiterte Tätigkeit ausüben zu können, zu einem Dualismus von Einwohner- und Bürgergemeinde überging, verdichtete sich das städtische Kommunalwesen in Basel auf eine einzige Gemeinde, die in der Gestalt der Stadtgemeinde den doppelten Aufgabenkreis zu erfüllen hatte. Die Aufgabe der folgenden Darstellung wurde deshalb darin gesehen, diese Divergenz gegenüber der allgemeinen kommunalen Entwicklung herauszustellen.

Die Stadtgemeinde Basel nahm ihren Anfang mit der Mediation. Doch lehnte sich ihre Entwicklung sosehr an die helvetischen Gemeindeverhältnisse an, dass es sich als notwendig erwies, die Darstellung einleitend mit dem Kommunalwesen der Helvetik zu beginnen. Erst aus der Kenntnis dieser Zustände heraus lässt sich die eigenartige Stellung der Stadtgemeinde völlig verstehen.

# I. Kapitel: Basel während der Helvetik.

Unter dem Einfluss der neuen Ideen der Aufklärung war das staatliche Leben der Eidgenossenschaft durch die Revolution vom Jahre 1798 erschüttert worden. Die überlieferte Verfassung des alten Staates war zerstört und an ihrer Stelle erhob sich ein neues Gebilde, das dem Charakter der Eidgenossenschaft so wenig entsprach, dass sein Bestand nicht von langer Dauer war. Aber in der kurzen Zeit seiner Existenz vermochte es das Staatsleben so grundlegend zu beeinflussen, dass auch die Reaktionen von 1803 und 1815 nicht mehr in den vorrevolutionären Zustand zurückfielen. Die Helvetik hatte sich auf vielen Gebieten sehr fruchtbar erwiesen; zahlreiche ihrer Institutionen blieben bestehen oder vermochten auf die künftige Gestaltung des öffentlichen Lebens einen nachhaltigen Einfluss auszuüben. Eine der grössten Nachwirkungen wies dabei das helvetische Gemeindewesen auf, das sich in der spätern Entwicklung des kommunalen Lebens widerspiegelte.

## 1. Das helvetische Staatswesen.

Durch die Konstituierung der „Einen und Untheilbaren Helvetischen Republik" trat ein straff zentralisiertes Staatswesen an die Stelle einer Mehrzahl von meist souveränen Staaten, die teils demokratisch, teils aristokratisch und teils monarchisch regiert waren. Die Kantone verloren ihre Regierungsgewalt an die Zentralbehörden und wurden in reine Verwaltungsbezirke umgebildet. Die Legislative war zwei voneinander unabhängigen Räten, dem Senat als Vertretung der Stände und dem grossen Rat als Vertretung des Volkes übertragen; beide Körperschaften gingen aus einer indirekten Volkswahl hervor.[1])

[1]) W. Oechsli: Die Schweiz in den Jahren 1798 und 1799. „Vor hundert Jahren." Zürich, 1899. S. 35 ff.
A. Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte. Basel, 1920. S. 309 ff.

Besonderer Nachdruck soll dabei auf die Grundlagen der Organbildung gelegt werden, da sie sich in der Regelung des Gemeindewesens der helvetischen und nachhelvetischen Zeit wiederholen; dies sind das allgemeine und gleiche Wahlrecht, die periodische Erneuerung der Vertretungsorgane und die Entscheidung durch das Los. Innerhalb der Wahlsysteme hatte die durch die helvetische Verfassung eingeführte Allgemeinheit und Gleichheit der politischen Rechte einen bleibenden Bestand. Die periodische Erneuerung eines Teils der Staatsorgane ersetzte die Festlegung einer bestimmten Amtsperiode und durch die Bestimmung durch das Los suchte man jede nicht objektive Erwägung zu eliminieren, indem die letzte Entscheidung der menschlichen Willkür und Beeinflussung entzogen wurde.

Das Verwaltungswesen des helvetischen Einheitsstaates war eine Mischung von zentralistischer Verwaltung und lokaler Selbstverwaltung, wobei der Staatsregierung ein Übergewicht zufiel. Die zentralistische Verwaltung wurde durch die Vertreter der Zentralregierung, die Statthalter (für den Kanton), Unterstatthalter (für den Distrikt) und Agenten (für die Landgemeinde und für das städtische Quartier), ausgeübt; die lokale Selbstverwaltung war besondern Verwaltungskörpern, den kantonalen Verwaltungskammern, übertragen. Durch diese Stufenfolge staatlicher Vollziehungsbeamten sicherte sich das Direktorium einen grossen Einfluss auf alle Teile der Republik und eine einheitliche Ausführung des Staatswillens[2]).

Im Zusammenhang mit dem helvetischen Staatswesen sind noch einige Fakta zu erwähnen, die das zu besprechende Gemeindewesen beeinflusst haben; dies sind die Regelung der helvetischen Bürgerrechte, die Gewährung der Handels- und Gewerbefreiheit und der Niederlassungsfreiheit und die Änderung des Feudalsystems. Von grosser Bedeutung war die Regelung der helvetischen Bürgerrechte. Durch ihre liberale Gestaltung brachte sie eine starke Durchsetzung der kommunalen Bevölkerung durch kantons- und landesfremde Elemente und bildete dadurch eine Ursache für die Spaltung der Gemeinden in zwei verschiedene Körperschaften, nämlich diejenigen der Bürger und der

[2]) E. His: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts. Basel, 1920. Bd. I, S. 264.

Einwohner. Art. 19 der helvetischen Verfassung erklärte alle gegenwärtigen „Bürger einer regierenden oder Municipalstadt, eines unterworfenen oder freien Dorfes“ wie auch alle „ewigen Einwohner“ und deren Nachkommen zu Schweizerbürgern. Darnach traten nur die auf bestimmte Zeit in der Schweiz niedergelassenen Fremden nicht unmittelbar in das Schweizerbürgerrecht ein[3]). Jedoch wurde es zum Grundsatz der helvetischen Republik gemacht, die Aufnahme von Fremden zu erleichtern, weil dies „das National-Interesse, die politische Aufklärung und die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit, sowie die Anerkennung allgemeiner Menschenrechte“ forderten[4]). Nur diejenigen Elemente, „die dem Lande eher zur Beschwerde als zum Nutzen gereichen“ konnten, suchte man durch die Aufstellung einiger Bedingungen fernzuhalten[5]).

Die Einführung der Handels- und Gewerbefreiheit wirkte in einer zweifachen Weise auf das Gemeindewesen ein. Die unmittelbare Folge bestand im Entzug zahlreicher den Gemeinden bisher zugestandener Einkunftsquellen, deren Aufrechterhaltung mit dem Prinzip der Handelsfreiheit nicht mehr zu vereinbaren war. Eine mittelbare Wirkung zeigte sich in der durch die Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit hervorgerufenen Durchsetzung der Ortsbürgerschaft mit Fremden. In Verbindung mit der zugesicherten Niederlassungsfreiheit und der grossen Erleichterung der schweizerischen Einbürgerung trug sie zum Wachstum der Einwohnergemeinde neben der Bürgerschaft bei.

Die Handels- und Gewerbefreiheit wurde zwar nicht unmittelbar durch die Verfassung eingeführt, fand aber durch die helvetische Gesetzgebung ihre Verwirklichung. Die Nichtanerkennung jeder Grenze innerhalb der Republik verlangte die Aufhebung aller innern Handelssperren. Jedoch liess sich dieser liberale Grundsatz nicht in reiner Form durchführen. Der junge Einheitsstaat fand sich in einer äusserst bedrängten und unsichern finanziellen Lage; er sah sich deshalb veranlasst, alle erdenklichen

[3]) E. His, a. a. O., Bd. I, S. 108.

[4]) Gesetz über die Niederlassung und die Rechtsverhältnisse der Fremden, vom 29. Oktober 1798; Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik von J. Strickler, Bd. III, S. 293. In der Folge wird diese Gesetzessammlung zitiert als A H.

[5]) Neues Gesetz vom 10. August 1801, A H, Bd. VII, S. 369.

Einnahmequellen zu erschliessen und oft auch auf die alten Binnenzölle zurückzugreifen. Für die Gemeinde bedeutete die Reform in jedem Falle den Entzug der grössten Einkünfte[6]).

Im Zusammenhang mit der Handels- und Gewerbefreiheit führte die Gewährung der Niederlassungsfreiheit zu einer starken Überfremdung der Bevölkerung. Die Niederlassungsfreiheit war für das ganze Gebiet der Republik ausgesprochen. Innerhalb der Gemeinde standen dem zugezogenen Bürger die gleichen Rechte wie dem Gemeindebürger zu mit Ausnahme der besondern Ansprüche auf das Bürgergut[7]). Diese Unterscheidung zwischen den am Bürgergut anteilberechtigten Gemeindebürgern und den unberechtigten helvetischen Staatsbürgern führte zum Dualismus der Einwohner- und Bürgergemeinde, der bei der Darstellung des helvetischen Gemeindewesens noch näher berührt werden soll.

Einen grossen Einfluss auf das Finanzwesen der Gemeinden übte die Aufhebung der Feudallasten aus. Sie erfolgte teilweise als Ausfluss der verfassungsmässig gewährten allgemeinen Freiheitsrechte, teilweise als unmittelbare Verwirklichung der Forderungen der abgabepflichtigen Bevölkerung. Staat und Gemeinde, als die grössten Abgabeberechtigten, erfuhren dadurch einen grossen Ausfall in ihren Einkünften, der sich umso empfindlicher bemerkbar machte, als dadurch die bisher sichersten und in ihrem Ertrag am genauesten vorausbestimmbaren Einnahmen verloren gingen[8]).

## 2. Das helvetische Gemeindewesen.

Durch die helvetische Verfassung wurde die kommunale Selbständigkeit in radikaler Weise aufgehoben, indem die Gemeinden in reine Wahl-, Gerichts- und Verwaltungsdistrikte umgebildet wurden. Durch die bedingungslose Gewährung des Schweizerbürgerrechts an alle Bürger der regierenden oder Munizipalstädte und der unterworfenen oder freien Dorfschaften und an alle dauernden Einwohner und deren Nachkommen wurde eine grosse Klasse von Staatsangehörigen begründet, die sich von

[6]) Gesetz vom 8. Mai 1798; A H, Bd. IV, S. 1022 und Gesetz vom 20. Dezember 1799; A H, Bd. V, S. 456.

[7]) E. His, a. a. O.; Bd. I, S. 480 ff und Gesetz vom 13. Februar 1799; A H, Bd. III, S. 308.

[8]) Vgl. die Ausführungen von E. His, a. a. O., Bd. I, S. 500 ff und 541 ff und die helvetischen Gesetze über die Ablösung der Feudallasten, A H.

den Gemeindebürgern wesentlich unterschieden. Das unklare Verhältnis zwischen den Bürgern und den Ansässigen, die durch die neue Verfassung zu helvetischen Staatsbürgern wurden und als solche an den den Gemeindebürgern bisher allein zustehenden Gütern und Nutzungen Anteil erhielten, machte eine gesetzliche Regelung nötig. Das vom Direktorium den Räten vorgelegte Projekt eines Gesetzes, welches an Stelle der Bürgergemeinde einfach die Einwohnergemeinde setzte, wurde unter einem Sturm der Entrüstung abgelehnt. Überall verlangte man den Fortbestand der bisherigen Bürgergemeinden und betonte deren ausschliessliches Eigentum an den Gemeindegütern[9]).

In der Einsicht, dass sich die bisherigen Bürgerrechte „jedem Begriff der Einheit entgegensetzten und den hohen Drang zum allgemeinen Wohl unterdrückten, indem sie den Helvetier nur an ein kleines Locale fesselten, seine Anhänglichkeit an das Vaterland beschränkten, sein Interesse vereinzelten, seinen Wirkungskreis verengten und oft sogar seinem Erwerbefleiss die grössten Schwierigkeiten in den Weg legten“[10]), erliess der legislative Körper der helvetischen Republick drei grundlegende Gesetze, die das Gemeindewesen endgültig regelten.

Die erwähnten helvetischen Gesetze unterscheiden zwischen einer Einwohnergemeinde und einer Bürgergemeinde. Dieser Dualismus zweier nebeneinander bestehender Gemeinden war eine Neuerscheinung im schweizerischen Kommunalwesen. In seiner scharfen Ausprägung kennzeichnete er das helvetische Gemeindewesen; er blieb aber auch für die spätere Zeit nicht ohne Nachwirkungen. Er beruhte auf einer grundsätzlichen Unterscheidung zwischen den das Gemeindegut ausschliesslich nutzenden Bürgern und den am Gemeindegut unbeteiligten Niedergelassenen. Die Rechte, welche den Gemeindebürgern und den nicht-anteilberechtigten Einwohnern zustanden, unterschieden sich gegenseitig; doch wurden die Einwohner in zahlreichen Befugnissen mit den Bürgern gleichgestellt.

Die Gesamtheit der Gemeindebürger und der am Gemeindegut unbeteiligten Niedergelassenen bildete die Munizipal- oder Einwohnergemeinde. Jedoch muss hier auseinander ge-

[9]) W. Oechsli, a. a. O., S. 129 ff.

[10]) Gesetz über Gemeindsbürgerrecht; A H, Bd. III, S. 1133.

halten werden zwischen der Einwohnergemeinde im weitern Sinne als Inbegriff aller im Gemeindedistrikt wohnhaften Personen und der Einwohnergemeinde im engern Sinne, die alle niedergelassenen helvetischen Staatsbürger umfasste; nur diesen standen die politischen Rechte der Einwohner zu. Jeder helvetische Bürger genoss als Einwohner die gleichen Rechte wie der Bürger mit Ausnahme der Anteilrechte an den Gemeinde- und Armengütern. Gegen Entrichtung eines zum voraus bestimmten Einkaufsgeldes konnte er sich aber die bürgerlichen Rechte erwerben.

Die Einwohnergemeinde wurde durch die Munizipalität vertreten, deren Mitglieder durch die Generalversammlung aller aktiven helvetischen Staatsbürger, die in der Gemeinde niedergelassen waren, gewählt wurden. Die Wahl erfolgte schriftlich, geheim und durch absolutes Stimmenmehr. Die Kompetenzen der Versammlung erschöpften sich in der Wahl der Munizipalbeamten, in der Festsetzung ihrer Entschädnisse und in der Entscheidung über Steuern, welche auf sämtliche Aktivbürger zu legen waren. — Das passive Wahlrecht genossen alle über 20 Jahre alten helvetischen Staatsbürger, die seit mindestens 5 Jahren in der Gemeinde wohnhaft waren, unter Ausschluss der Mitglieder der Verwaltungskammer oder eines Gerichtshofes, der Statthalter und Agenten; ausserdem konnten keine Verwandten in die gleiche Munizipalität gewählt werden[11]).

Der Einwohnergemeinde lag die Ausübung der lokalen Sicherheits-, Markt- und Fremdenpolizei, der Erlass hygienischer Massnahmen, der Vollzug der Polizeigesetze und die Verfügung über die Einquartierungen des Militärs ob. Die Erfüllung dieser Aufgaben belastete die Kommune mit Ausgaben, zu deren Deckung finanzielle Mittel bereit gestellt werden mussten. Das Gesetz setzte fest, dass die Unkosten der lokalen Polizei durch die bisherigen zur Bestreitung ähnlicher Ausgaben bestimmten Gemeindeeinkünfte zu decken seien. Für die Beschaffung der weitern finanziellen Mittel hatten alle Einwohner nach Massgabe ihres Vermögens beizusteuern. Der nicht-bürgerliche Niedergelassene durfte nicht zur Tragung der Lasten der Armenverpflegung und der Verwaltung der besondern Güter herangezogen werden. Dagegen hatte er für die öffentlichen Aufgaben (wie Unterhalt

[11]) Vollzugsverordnung vom 13. März 1799; A H, Bd III, S. 1339.

der öffentlichen Strassen, Brücken und Brunnen, Besorgung der Löschanstalten etc.) Mittel beizubringen, wenn der Ertrag des dazu bestimmten Gemeindeguts nicht ausreichte[12]).

Der Schaffung einer politischen Gemeinde, wie sie die Einwohnergemeinde im Gegensatz zur Bürgergemeinde darstellte, lag die Erwägung zugrunde, dass die im Interesse aller Einwohner durchgeführten öffentlichen Aufgaben nach den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Rechtsgleichheit der organisierten Gesamtheit der Niedergelassenen zuzusprechen seien. Dadurch wurde der Bürgergemeinde, die bisher als öffentlich-rechtlicher Verband der an den Gemeinde- oder Armengütern berechtigten Personen diese Aufgaben allein durchzuführen hatte, die ganze öffentliche Wirksamkeit entzogen. Ihr blieb das Eigentum und die Verwaltung ihrer Güter zugesichert und die bisher obliegende Pflicht der Durchführung der Bauarbeiten und der Unterhaltung und Unterstützung ihrer Armen fernerhin übertragen. Mit Ausnahme der besondern Ansprüche auf die Gemeindegüter waren alle Vorzüge und Rechte der Bürger als solche aufgehoben. Um die kommunalen Güter als den Grundstock des Volksvermögens zu erhalten, wurden die Gemeinden in der Verfügung über ihr Eigentum beschränkt. So war die Aufteilung des Kirchen-, Schul- und Armenguts gänzlich verboten[13]), während die Verteilung des übrigen Eigentums unter Anspruchsberechtigten „zur Erzweckung durchgängiger Regelmässigkeit" an bestimmte Formen gebunden war und einer gesetzlichen Bekräftigung durch die legislativen Körper bedurfte[14]).

Die Bürgergemeinde hatte ihre Vertretung in der Gemeindskammer, deren Mitglieder durch die Anteilhaber an den Gemeindegütern, sofern sie Aktivbürger waren, gewählt wurden. Diesen standen auch die Entscheidung über Steuern zur Bestreitung der Bedürfnisse der Bürgergemeinde, die Bestimmung der Mitgliederzahl der Gemeindskammer und die Festlegung der Besoldung zu. Wahlfähig waren alle über 20 Jahre alten „Gemein-Eigenthümer oder Mitglieder der sogenannten Burgerschaft". Bezüglich der Wahlart, der Inkompatibilität von Stellen und der Verwandt-

[12]) Gesetze vom 13. und 15. Februar 1799; A H, Bd. III, S. 1158 und Verordnung vom 13. März 1799, a. a. O.

[13]) E. His, a. a. O., Bd. I, S. 143.

[14]) Proclamation des Directoriums vom 16. Juni 1798; A H, Bd. II, S. 224.

schaftsgrade galten die gleichen Bestimmungen wie für die Munizipalitäten, mit der Ausnahme, dass die Munizipalbeamten auch in die Gemeindskammer wählbar waren[15]). Unter den Mitgliedern der Gemeindskammer waren vier mit besondern Funktionen ausgestattet: Ein „Seckelmeister" hatte die Einnahmen und Ausgaben der Bürgergemeinde zu verwalten; ein „Armenpfleger" führte die Armenkasse und beaufsichtigte die Austeilung der Armenunterstützungen und Almosen; ein „Bauinspektor" besorgte die Erbauung und Erhaltung der kommunalen Gebäude, der Strassen, der Gassenpflaster, der Brunnen und der von den Anteilhabern unternommenen Arbeiten und ein „Forstaufseher" überwachte die Erhaltung und Ergänzung der Waldungen und den Holzschlag[16]).

Einen grossen Mangel wies die Regelung der Bürgerrechtsverhältnisse inbezug auf die Armenpflege auf. Durch die helvetische Verfassung wurde die ausschliessliche Erwerbung des Staatsbürgerrechts ohne Verbindung mit einem besondern Gemeindebürgerrecht ermöglicht. Die Zugehörigkeit zu einer Gemeinde bildete also keine Voraussetzung für die Staatsangehörigkeit, sodass diese auch ohne Gemeindebürgerrecht erlangt werden konnte. Da aber die Armenpflege ausdrücklich der Bürgergemeinde überwiesen war, blieb sie auf die bevorrechtete Klasse der Bürger beschränkt. Dadurch war allen Staatsbürgern, die neben ihrer Staatsangehörigkeit kein besonderes Bürgerrecht besassen, jeder Unterstützungsanspruch entzogen[17]).

## 3. Die Munizipalität und die Gemeindskammer der Stadt Basel.

Ursprünglich war jeder am Bürgergut einer Kommune anspruchsberechtigt, der mit eigenem Herd im Gemeindebezirk ansässig war. Später wurde die Anspruchsberechtigung durch eine formelle Aufnahme in den Gemeindeverband bedingt. Da diese Aufnahme einerseits an gewisse Voraussetzungen (längere Ortsansässigkeit usw.) geknüpft und anderseits mit finanziellen Opfern verbunden war, erlangten nicht alle Ansässigen das Bürgerrecht,

[15]) und [16]) Gesetze vom 13. und 15. Februar und Verordnung vom 13. März 1799; a. a. O.

[17]) Vgl. E. His, a. a. O.; Bd. I, S. 112.

sodass sich neben der Gesamtheit der Anspruchsberechtigten — der Bürgergemeinde — eine Mehrzahl von Einwohnern bildete, die vom Genuss des Bürgerguts ausgeschlossen waren[18]). Die Bewegung wurde in der Helvetik bedeutend verstärkt durch die Gewährung der Niederlassungsfreiheit und der Handels- und Gewerbefreiheit. Immer mehr verschob sich das Verhältnis zwischen den Bürgern und den nicht-bürgerlichen Einwohnern zuungunsten der Bürgergemeinde. Es entsprach deshalb ganz den geänderten Verhältnissen, wenn die ausschliessliche Machtstellung der Bürgergemeinde gebrochen und ein neuer öffentlich-rechtlicher Verband geschaffen wurde, der neben den Gemeindebürgern auch die Ansässigen, die bestimmten Erfordernissen genügten, mit einschloss. Der Bürger wurde in seinen Rechten nicht geschmälert; nur musste er, mit Ausnahme seiner Ansprüche auf das spezielle Bürgergut, den nicht-bürgerlichen Einwohner als anspruchsberechtigt neben sich anerkennen.

Ein deutliches Bild für die allmähliche Durchsetzung der Bürgerschaft durch neue Ansässige, die das Bürgerrecht nicht besassen, geben die amtlichen Aufnahmen der Bevölkerung der Jahre 1779 und 1815[19]). Die Zahlen beziehen sich auf die ortsansässige Bevölkerung innerhalb der 8 Sektionen bezw. Quartiere der Stadt und des grossen und kleinen Stadtbannes. Daraus ergeben sich

für 1779 7606 Bürger 7371 Nichtbürger, total 14.977 Einwohner
für 1815 6116 Bürger 10304 Nichtbürger, total 16.420 Einwohner.

Im Jahre 1779 waren 50,8 % der gesamten Einwohnerschaft, also ungefähr die Hälfte, Bürger von Basel. Dann sank der Anteil der Bürger auf 37,2 %, einerseits infolge eines Rückgangs der absoluten Zahl der städtischen Bürger, hauptsächlich aber wegen der starken Zunahme der nicht-bürgerlichen Einwohner. Diese Verschiebung erstreckte sich auf einen Zeitraum von 36 Jahren, der sich in seiner zweiten Hälfte mit der Helvetik und Mediation deckt. Es lässt sich dabei nicht ziffermässig feststellen,

[18]) Weiss: Bürgernutzen; Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, S. 491.

[19]) Siehe: Zweiter Verwaltungsbericht des Kleinen Raths an den Grossen Rath des Kantons Basel-Stadttheil über das Jahr 1835: Bericht über die im Jahre 1835 vorgenommene Volkszählung, enthält vergleichende Tabellen für die Jahre 1779 und 1815. Die Zählung von 1795 ist nicht verwendbar, da eine Scheidung in Bürger und Nichtbürger fehlt.

ob sich die Änderung des Verhältnisses von Bürger und Nichtbürger kontinuierlich vollzog, da für die Zwischenzeit verwendbare Zählungen fehlen. Jedoch ist anzunehmen, dass die Hauptverschiebung während der Helvetik stattfand, denn in dieser Periode und nur in dieser war den Fremden die Niederlassung im städtischen Gebiet bedeutend erleichtert und die Erwerbung des Staatsbürgerrechts ohne besonderes Gemeindebürgerrecht eröffnet. In Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit gestattete die Niederlassungsfreiheit jedem Schweizer, ohne Zugehörigkeit zu einer städtischen Zunft ein Gewerbe zu betreiben. Dadurch war den Nichtbürgern die Möglichkeit gegeben, innerhalb der städtischen Gemeinde eine sichere Existenz zu finden. Die in den obigen Ziffern dargestellten Verschiebungen im Einwohnerkreis können deshalb in vorwiegendem Masse der Helvetik zugewiesen werden. Sie gaben später auch den Anlass zu einer Reorganisation des Gemeindewesens.

Schon vor der gesetzlichen Neuregelung des Gemeindewesens forderte die Verwaltungskammer des Kantons Basel in einem Schreiben an das „Vollziehungs-Directorium der Einen und Untheilbaren Helvetischen Republik" die Übertragung eines Teiles ihrer Geschäfte an eine besondere Behörde, welche zur Erfüllung der der städtischen Gemeinde obliegenden Aufgaben geschaffen werden sollte. Das Direktorium beschloss die Errichtung einer Munizipalität für die Gemeinde Basel. Da aber wegen der dringenden Umstände die inzwischen erlassenen helvetischen Gesetze über die Munizipalgewalt nicht in ihrem ganzen Umfange ausgeführt werden konnten, sollte auf vereinfachtem Wege ein Provisorium geschaffen werden, das bis zur Niedersetzung der gesetzlichen Munizipalität zu funktionieren hatte. Die Mitgliederzahl dieser provisorischen Gemeindebehörde wurde auf 24 festgesetzt, wobei jede Sektion der Stadt 3 Mitglieder durch einfaches Stimmenmehr zu erwählen hatte[20]). Die Wahl erfolgte am 12. April 1799. Am 14. April traf die provisorische Munizipalität der Gemeinde Basel ihre konstitutiven Einrichtungen.

Die errichtete Munizipalität war das Vertretungsorgan der

[20]) Die Sektionen hatten die Bedeutung von Wahldistrikten. Die Stadt Basel war in folgende 8 Sektionen eingeteilt: St. Johann-, Spahlen-, Steinen-, Äschen-, St. Alban-, Stadt-, St. Blasien- (auch Wilhelm Tell-Sektion genannt) und Riehen-Sektion.

städtischen Einwohnergemeinde. Sie hatte alle Interessen, die den im Gemeindebezirk niedergelassenen Personen gemeinsam waren und sich auf eine öffentliche Tätigkeit richteten, wahrzunehmen. Unter den der Munizipalität gesetzlich übertragenen Geschäften befanden sich einige Verrichtungen, die vor der helvetischen Regierung unmittelbar durch den Kleinen Rat[21]) oder durch andere staatliche Organe[22]) ausgeführt wurden. Zur Entlastung des Einwohnergemeinderats wurden diese Geschäfte den Organen, die sie bisher ausübten, belassen, sodass der Aufgabenkreis der Munizipalität fast ausschliesslich in der Ausübung der administrativen Ortspolizei bestand. Im einzelnen umfasste er: 1. Innere Polizei hinsichtlich der Reinlichkeit, Sicherheit, Ruhe und Beleuchtung der Strassen und öffentlichen Plätze; 2. Aufsicht über Güte und Verkauf von Lebensmitteln; 3. Polizei über Gasthöfe, Schankhäuser, Jahr- und Wochenmärkte; 4. Fremdenpolizei (gemeinsam mit den Agenten der vollziehenden Gewalt ausgeübt); 5. Massnahmen gegen Feuersbrünste und gegen tolle, gefährliche und schädliche Tiere und 6. Einquartierungen des Militärs und Förderung der Requisitionen[23]). Im weitern waren ihr bis zur Bestellung eines besondern Vertretungsorganes der Bürgergemeinde die Funktionen der Gemeindskammer übertragen. Infolge ihres Provisoriums war die Munizipalität in ihren Verrichtungen vielfach gehemmt. Zudem erfuhr sie eine starke Belastung, da ihr die Geschäfte der Gemeindskammer übertragen waren. Die gesetzmässige Erwählung von Munizipalbeamten und Gemeindeverwaltern konnte ohne Benachteiligung der Interessen an den öffentlichen Diensten nicht länger hinausgeschoben werden. Der Regierungsstatthalter des Kantons wurde deshalb vom Vollziehungs-Direktorium beauftragt, die Sektionen der Gemeinde Basel zur Ernennung der Munizipalität und der Gemeindskammer

[21]) Erteilung von Bewilligungen zur Abhaltung von Schauspielen und öffentlichen Festen.

[22]) Die Aufstellung von Massregeln gegen ansteckende Krankheiten und Viehseuchen war einer Sanitätskommission, die Vollziehung der Gesetze gegen die Bettler der Collect und die Ernennung der Bannwarte und die Beaufsichtigung ihrer Verrichtungen den Gescheiden übertragen (Akten des Archivs, Gemeindeakten B. 1).

[23]) „Proclamation wegen Errichtung einer provisorischen Munizipalität" vom 8. April 1799; Archiv, Gemeindeakten C 1.

nach Massgabe der helvetischen Gesetze zusammenzuberufen[24]). Nach den Bestimmungen des Munizipalgesetzes vom 15. Februar 1799 stand Basel als einer Gemeinde mit über 2000 Seelen die Ernennung von 11 Munizipalbeamten zu[25]). Da aber infolge der Kompliziertheit und Schwerfälligkeit des Wahlverfahrens und wegen des politischen Indifferentismus der helvetischen Bürger[26]) die Wahlen zu keinem Resultate führten (vom 21. bis 28. April 1800 erfolgten 5 Wahlgänge, ohne dass eine endgültige Bestellung der Munizipalität zu erreichen war), erliessen die legislativen Räte ein Gesetz, das den „volksreichen" Gemeinden entsprechend der höhern Volkszahl und der umfangreichern Geschäfte eine grössere Zahl von Munizipalbeamten gestattete[27]). Darnach stand Basel die Erwählung von 21 Beamten zu, wobei man sich aus der Minderbelastung des einzelnen Mitglieds einen bessern Wahlerfolg versprach. Die Wahlen wurden nun wiederholt und am 3. Juli zum Abschluss gebracht. Die 21 erwählten Mitglieder legten den Munizipaleid ab, womit die Errichtung der gesetzlichen Gemeindebehörde endgültig abgeschlossen war[28]).

Durch die Übertragung der Geschäfte der Bürgergemeinde von Basel an die Munizipalität wurde über die besondern Anteilrechte an den Bürgergütern eine Behörde gestellt, die von allen in Basel ansässigen helvetischen Staatsbürgern ernannt wurde. Dies konnte eine Gefährdung der speziellen bürgerlichen Interessen zur Folge haben. Die Munizipalitätsgesetze garantierten ja ausdrücklich den Weiterbestand der Bürgergemeinden, denen nur die öffentliche Wirksamkeit entzogen werden sollte, während ihnen die bisherigen Aufgaben der Besorgung des öffentlichen Bauwesens, der Unterhaltung und Unterstützung ihrer Armen

[24]) Akten des Archivs über die Munizipalität; Gemeindeakten C 1.

[25]) Gesetz vom 15. Februar 1799; a. a. O.

[26]) Der Vorsteher einer Wahlversammlung forderte am 1. Wahltag vom Regierungsstatthalter nähere Verhaltungsmassregeln, da sich in seiner Versammlung nur 10 Bürger eingefunden hatten, sodass nach der gesetzlich vorgeschriebenen Ernennung von 2 Sekretären und 4 Scrutatoren nur noch 4 Bürger an der Wahl beteiligt waren (Protokolle der Sektionsversammlungen; Archiv, Gemeindeakten C 1).

[27]) Abänderung der Vorschriften über die Zahl der Mitglieder von Munizipalitäten, vom 23. Mai 1800; A H, Bd. V, S. 1130.

[28]) Protokolle der Sektionsversammlungen und des Central-Bureaus; Archiv, Gemeindeakten C 1.

und der Verwaltung des Bürgerguts übertragen blieb. Für die Durchführung dieser Aufgaben war ein besonderes Organ — die Gemeindskammer — vorgesehen, deren Bestellung nach der Errichtung der gesetzlichen Munizipalität auch eingeleitet wurde.

Die Wahl ihrer Mitglieder stand der Generalversammlung aller über 20 Jahre alten „Gemein-Eigenthümer oder Mitglieder der sogenannten Burgerschaft" zu, die auch über die Anzahl und die Besoldung der Gemeindeverwalter zu beschliessen hatte. Die Mitgliederzahl, bei deren Bestimmung die Menge und Beschwerlichkeit der Verrichtungen in Berücksichtigung zu ziehen waren[29]), wurde auf 15 festgesetzt. Nach einem vierten Wahlgang kam die Bestellung der Gemeindskammer zustande[30]). Damit erhielten die das Bürgerrecht von Basel geniessenden Einwohner eine Vertretung ihrer speziellen bürgerlichen Interessen, die im besondern auf die Anteile an den Gemeinde- und Armengütern gerichtet waren.

Im Vordergrund der bürgerlichen Tätigkeit stand die Wohlfahrtspflege, die sich grundsätzlich auf eine den bürgerlichen Einwohnern zukommende Armenunterstützung beschränkte. Sie wurde ausschliesslich den eigenen Bürgern zuteil; jedoch war dem Einwohner die Erlangung der bürgerlichen Rechte erleichtert durch die gesetzliche Verpflichtung der Bürgergemeinden, jeden helvetischen Staatsbürger, der das zum Voraus bestimmte Einkaufsgeld entrichtete, in den Genuss der Gemeinde- und Armengüter eintreten zu lassen[31]). Im Gegensatz zur modernen Wohlfahrtspflege, die eine weitgehende präventive Tätigkeit einschliesst, knüpfte jene nur an die Tatsache der Unterstützungsbedürftigkeit an. In dieser Form geht ihr Ursprung sehr weit zurück, wie später noch zu zeigen sein wird. — Neben der Wohlfahrtspflege war der Bürgergemeinde die Bautätigkeit überwiesen. Es handelte sich hierbei sowohl um die Erstellung und Unterhaltung der kommunalen Gebäude als auch der öffentlichen Strassen, Wege, Brücken, Fortifikationswerke etc. Diese Aufgabe war auffallenderweise der Bürgergemeinde zugeteilt, obwohl sie eine Tätigkeit

[29]) Vollziehungsverordnung vom 13. März 1799; a. a. O.
[30]) Akten über die Gemeindskammer; Archiv, Gemeindeakten C 4.
[31]) Die gesetzlichen Bestimmungen über den erzwingbaren Einkauf wurden am 9. Oktober 1800 wieder aufgehoben.

begründete, an der auch die Einwohner in gleichem Masse wie die Bürger interessiert waren. Als dritte Aufgabe war der Bürgergemeinde die Verwaltung des besondern Bürger- und Armenguts zugewiesen, das in erster Linie die Mittel zur Ausübung der kommunalen Tätigkeit ergab[32]).

Das so organisierte Kommunalwesen musste sich in einer Zeit, die von den grössten politischen Wirren erfüllt war, lebensfähig erhalten. Die ihm gestellten Aufgaben hatte es mit den wenigen Mitteln, welche ihm der Zentralstaat übrig liess, durchzuführen, was umso schwieriger war, als eine allgemeine Unzufriedenheit unter der Bevölkerung gegenüber der politischen und wirtschaftlichen Situation die Achtung vor dem Gesetze untergrub. Schroffe Gegensätze in den politischen Ansichten schwächten die Tätigkeit der staatlichen und kommunalen Organe. Revolution und Gegenrevolution lösten einander ab; ein Verfassungsprojekt folgte dem andern. Allmählich verbreitete sich der Volksaufstand über die ganze Schweiz und führte schliesslich zur Kapitulation der helvetischen Regierung. Die Versuche zur selbständigen Reorganisation des Staatswesens scheiterten an der Uneinigkeit der Bevölkerung. So endigte der helvetische Staat mit einem kläglichen Untergang, den Bonaparte dazu benützte, um der Eidgenossenschaft ein neues, seinen Plänen nützliches Verfassungswerk aufzudrängen[33]). — Der politische Zusammenbruch war begleitet von einem finanziellen, dessen Eintritt Landmann auf den 6. Januar 1803 ansetzt, „den Tag, an dem eine schweizerische Regierung soweit gelangt war, dass sie, um sich einige Mittel für die laufenden Bedürfnisse zu verschaffen, keinen andern Ausweg wusste, als den, das Kriegsdepartement zu beauftragen, die in den Zeughäusern des Landes liegenden Vorräte von altem Gusseisen an Alteisenhändler zum Preise von 40—42 Batzen pro Zentner zu verkaufen“[34]).

[32]) Vgl. hierüber die im 4. Kapitel gemachten Quellenangaben.

[33]) A. Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte; Basel 1920. S. 314 fg.

[34]) Jul. Landmann: Die Finanzlage der helvetischen Republik. Separatabdruck aus dem politischen Jahrbuch der schweiz. Eidgenossenschaft (Jahrgang 1909); Bern 1909, S. 134.

# II. Kapitel: Die Konstituierung der Stadtgemeinde.

## 1. Die Reorganisation des Kommunalwesens.

„Helvetien, der Zwietracht preis gegeben, war mit seiner Auflösung bedrohet. In sich selbst konnte es die Mittel nicht finden, um wieder zu einer verfassungsmässigen Ordnung zu gelangen. Die alte Gewogenheit der fränkischen Nation für dieses achtungswerthe Volk, welches sie vor kurzem noch durch ihre Waffen vertheidigt, und durch ihre Verträge als unabhängige Macht hatte anerkennen lassen; das Interesse Frankreichs und der italienischen Republik, deren Grenzen die Schweiz bedeckt; das Ansuchen des Senats; das der demokratischen Kantone; der Wunsch endlich des gesamten helvetischen Volks, haben es uns zur Pflicht gemacht, als Vermittler zwischen den Parteyen aufzutreten, die es trennen“ [1]).

Mit diesen Worten leitete Napoleon die Vermittlungsakte zwischen den streitenden Parteien der Schweiz ein. Die neue Verfassung bedeutete einen Sieg der Föderalisten, der in 19 Kantonen die Souveränität wieder herstellte. Im Kanton Basel wurde wie in den andern Stadtkantonen eine Repräsentativverfassung eingeführt; die obersten Organe bildeten der grosse Kantonsrat, dem die Festsetzung der Gesetze, Verordnungen und aller übrigen Akte der Souveränität zustand, und der kleine Rat, dem die Exekutive übertragen war[2]).

An die Stelle der helvetischen Bürgerrechte traten ein Kantons- und ein Gemeindebürgerrecht, die in gegenseitiger Abhängigkeit zu einander standen, indem keines gesondert verliehen werden konnte. Alle von der helvetischen Regierung mit einem Bürgerrechtsbrief ausgestatteten Bürger hatten innerhalb eines Jahres

[1]) Vermittlungsakte vom 10. Februar 1803, Sammlung der Gesetze und Beschlüsse wie auch der Polizey Verordnungen des Kantons Basel (in der Folge zitiert als S G B), Bd. I, S. 1 ff.

[2]) Verfassung des Kantons Basel von 1803; S G B, Bd. I, S. 3 ff.

für eine bestimmte Kantonszugehörigkeit zu optieren. Wer das Bürgerrecht von einer Kantonsbehörde erhalten, blieb diesem Kanton angehörig. Zur Vermeidung einer Bevorzugung der Landbürger vor den Stadtbürgern erhielten die Kantonsbürger der Stadtkantone Basel, Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Solothurn und Zürich die Berechtigung zur Erlangung des hauptstädtischen Bürgerrechts. Im allgemeinen wurde aber die Bürgeraufnahme sehr erschwert durch eine stärkere Bindung der Einbürgerung an bestimmte Voraussetzungen und durch die Erhöhung der für die Bürgeraufnahme erforderlichen Gegenleistung[3]).

Das Gemeindewesen der Vermittlungszeit war nur durch wenige eidgenössische Bestimmungen geleitet. Auch die nach einheitlichen Gesichtspunkten festgelegten kantonalen Verfassungen trafen keine besondere Regelung. Die Organisation der Komunen erfolgte vorwiegend auf Grund kantonaler Gesetze, wobei die grösste Mannigfaltigkeit in den einzelnen Kantonen zutage trat[4]). — In Basel wurde der in der Helvetik eingeführte Dualismus einer politischen oder Einwohnergemeinde und einer Bürgergemeinde ersetzt durch eine einzige als „Stadtgemeinde" bezeichnete öffentliche Körperschaft; diese übernahm damit sowohl die Funktionen der Munizipalgemeinde als auch die Verrichtungen der Bürgergemeinde.

Für die Kantonsbürger von Basel war die bürgerrechtliche Aufnahme in die Stadtgemeinde erleichtert durch die oben erwähnte Bestimmung, welche den Bürgern der Stadtkantone die Berechtigung zur Erlangung des hauptstädtischen Bürgerrechts einräumte. Umso entschiedener schloss sich die städtische Gemeinde gegen weitere Einbürgerungen ab. Die Aufnahme in das Bürgerrecht wurde sehr erschwert, indem sie einerseits an mehrere Voraussetzungen geknüpft und anderseits mit einem hohen Einkaufsgeld belastet wurde. Voraussetzungen waren eheliche und ehrliche Geburt, Bekenntnis des reformierten Glaubens, Vorweisung günstiger Zeugnisse über Leumund und Wandel und Absage aller andern Bürgerrechte; ausserdem musste sich der Petent zu einer mindestens 5-jährigen häuslichen Niederlassung verpflichten[5]).

[3]) E. His: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts, Basel, 1920. Bd. I, S. 117 ff.

[4]) E. His, a. a. O., Bd. I, S. 151.

[5]) Gesetz über die Ertheilung der Bürgerrechte vom 20. Dezember 1803; S G B, Bd. I, S. 186.

## 2. Die Organe der Stadtgemeinde.

Als organisierter Verband hatte die Stadtgemeinde bestimmte Organe; diese bestanden in der Gemeindeversammlung, im grossen Stadtrat und im Stadtrat (auch kleiner Stadtrat genannt)[6]). Die Gemeindeversammlung war das primäre Organ der Stadtgemeinde. Sie umfasste alle zur Ausübung der politischen Rechte in den Gemeindeangelegenheiten berechtigten Bürger. Ihre Tätigkeit bestand ausschliesslich in der Kreation ihres Vertretungsorganes, des grossen Stadtrates, und in der einmaligen Festsetzung der Besoldungen ihrer Vertreter[7]). Alle weitern Kompetenzen standen den übrigen Organen zu. Diese Einschränkung entsprach der die Mediationszeit kennzeichnenden Schmälerung der demokratischen Elemente.

Der grosse Stadtrat war die Repräsentation der Gemeindeversammlung. Er ging als sekundäres Organ unmittelbar aus der Wahl der aktiven Bürgerschaft hervor. Sein Wille war der Wille des von ihm repräsentierten primären Organes. Mit Ausnahme der dem kleinen Stadtrat übertragenen Exekutive umfasste seine Kompetenz alle kommunalen Funktionen, die nicht ausdrücklich der Gemeindeversammlung vorbehalten waren. Er entschied über die Begehren zur Bürgeraufnahme[8]), fasste Beschluss über die Erhebung öffentlich-rechtlicher Abgaben und Anleihen, über alle das Gemeindegut berührenden Erwerbungen, Veräusserungen, Verpfändungen und andern Verfügungen, setzte die Summe fest, bis zu welcher der kleine Stadtrat zur Bestreitung der lokalen Ausgaben frei verfügen durfte, und prüfte die jährliche Rechnungslegung des kleinen Stadtrates; gleichzeitig bildete er die Grundlage für die Bestellung des exekutiven Organes. Als Kollegium umfasste er 64 Mitglieder. Diesen standen die genannten Kompetenzen nur in ihrer Gesamtheit als Repräsentation

[6]) Die Gesetze über die Organisation und Konstituierung der Stadtgemeinde unterscheiden einen grössern Gemeinderat und einen Gemeinderat, bezw. einen grossen Stadtrat und einen Stadtrat. In den Protokollen und Verwaltungsakten wird dieser aber vielfach als kleiner Stadtrat bezeichnet. Da diese Benennung eine genauere Unterscheidung gegenüber dem grossen Stadtrat zulässt, soll sie auch hier angewendet werden.

[7]) Verordnung über die Einrichtung der Gemeinds-Behörde in der Stadt Basel, vom 15. Juli 1803. S G B, Bd. I, S. 116. ff.

[8]) Gesetz vom 20. Dezember 1803; a. a. O.

der städtischen Gemeinde zu. Das Einzelmitglied war zur Teilnahme an den Beratungen und Beschlussfassungen des Vertretungskörpers berechtigt. Ein Individualrecht in dem Sinne, dass ein Bruchteil der Mitglieder die Einberufung des Kollegiums fordern konnte, war nicht eingeräumt. Zum Ausdruck der gemeinsamen Teilnahme der Gemeindebürger an der kommunalen Verwaltung waren die Vertreter unabhängig von Zünften und sonstigen Korporationen; ebenso bestand auch keine Bindung an besondere Instruktionen der Wähler oder der Wahlbezirke[9]).

In den Vertretungskörper war jeder die für die Wahlfähigkeit aufgestellten Bedingungen erfüllende Bürger wählbar; diese Bedingungen sollen in den folgenden Ausführungen über die Gestaltung der politischen Rechte näher besprochen werden. Im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Mitgliedschaft im kleinen Stadtrat war für die Repräsentanten keine Inkompatibilität bestimmter Ämter und Berufe festgelegt. Zudem bestimmte das Organisationsgesetz ausdrücklich, dass kein Grad der Verwandtschaft vom gleichzeitigen Sitz im kommunalen Vertretungskörper ausschliessen könne[10]).

Der kleine Stadtrat war der Vorstand der Stadtgemeinde. Seine 24 Mitglieder wurden aus der Mitte des grossen Stadtrates ernannt. Die Ernennung vollzogen das erstemal die kantonalen Behörden[11]), während ihre künftige Wiederholung unmittelbar dem grossen Stadtrat als Vertretungskörper der Kommune zustand[12]); dadurch wurde dieser, der selbst ein durch die Gemeindeversammlung kreiertes Organ war, zum Kreationsorgan des kommunalen Vorstandes. Der kleine Stadtrat war keine Vertretung der Gemeinde, da seine Bestellung der Aktivbürgerschaft entzogen war. Diese hatte nur eine mittelbare Einflussnahme durch die Erwählung ihrer Repräsentanten, aus deren Mitte der kleine Stadtrat ernannt wurde. Bestimmte Ämter, Berufe und Stände waren von der Mitgliedschaft im Gemeindevorstand ausgeschlossen. Diese Einschränkung erfasste die Mitglieder des kleinen Kantonsrates, die

[9]) Gesetz über die Einrichtung der Gemeinds-Behörden, vom 29. Juni 1803; S G B, Bd. I. S. 109 ff.

[10]) Verordnung vom 15. Juli 1803; a. a. O.

[11]) Verordnung vom 15. Juli 1803; a. a. O.

[12]) Vgl. das Protokoll des kleinen Stadtrates vom 15. August 1809 Archiv, Protokolle D 4, 4.

Angehörigen des geistlichen Standes, die besoldeten Sekretärs der Behörden, alle „einer Behörde zur Rechenschaft oder zu Gebote" stehenden und die bei einer Behörde „abwartende Dienste" versehenden Personen. Überdies konnten Brüder und Verwandte in auf- und absteigender Linie nicht gleichzeitig im kleinen Stadtrat sitzen[13]). Wählbar blieben dagegen die Mitglieder des grossen Kantonsrates und die Richter.

Als Gemeindevorstand substituierte der kleine Stadtrat die helvetische Munizipalität und Gemeindskammer und übernahm damit deren Befugnisse. Seine Kompetenzen umfassten hauptsächlich die Ausübung der lokalen Polizei, die Besorgung des städtischen Bauwesens und die Verwaltung des Gemeindegutes. Die Ortspolizei war nach Massgabe der kantonalen Gesetze und obrigkeitlichen Verordnungen auszuüben. In dieser Bindung an die Legislative äusserte sich der exekutive Charakter dieses Organes. Seine Tätigkeit war lokal gebunden an den Umfang der Kommune. Zum bessern Vollzug der obrigkeitlichen Verordnungen war er berechtigt, besondere Verfügungen zu beschliessen. Beim Fehlen lokaler Verordnungen hatte er solche den kantonalen Behörden vorzuschlagen. Neben diesen polizeilichen Funktionen besorgte der kleine Stadtrat das gesamte städtische Bauwesen und die Verwaltung des Gemeindeguts, das alle der Gemeinde zustehenden Liegenschaften, Kapitalien, Gefälle und andern Einkunftsquellen umfasste. Dem Kantonsrat war „als Obervormund und Beschützer der Gemeinden" jedes Jahr ein Etat über die gesamte kommunale Verwaltung einzureichen. Innerhalb des Gemeindebannes konnte dem kleinen Stadtrat der Bezug der Staatseinkünfte oder eines Teiles derselben übertragen werden. Überdies standen ihm noch richterliche Funktionen zu, die bis zum Erlass besonderer Gesetze nach den Vorschriften kantonaler Verfügungen ausgeübt wurden[14]).

Zur Erledigung der der Exekutive entspringenden Geschäfte versammelte sich der kleine Stadtrat selbständig und allein. Dagegen konnte die Gemeindevertretung nur gemeinsam mit dem vollziehenden Organ und unter dessen Vorsitz zusammentreten. Beiden Organen stand ein gemeinsamer Präsident vor, der vom

[13]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.
[14]) Gesetz vom 29. Juni 1803: a. a. O.

kleinen Kantonsrat aus der Mitte des kleinen Stadtrats ernannt wurde. Innerhalb der Gemeindevertretung führte er den Vorsitz; doch genoss er nach aussen hin keine besondere Stellung[15]).

## 3. Die Gestaltung der politischen Rechte.

Die durch die helvetische Verfassung gewährte Niederlassungsfreiheit hatte in Verbindung mit der proklamierten Handels- und Gewerbefreiheit einen starken Zustrom von Fremden bewirkt, die sich in der Gemeinde niederliessen, ohne das städtische Bürgerrecht zu erwerben. Diese strukturelle Änderung in der bevölkerungsmässigen Zusammensetzung war für die Gestaltung der politischen Rechte im reorganisierten Gemeindewesen von grösster Bedeutung. Der neu geschaffenen Stadtgemeinde waren die Funktionen der Einwohner- und der Bürgergemeinde überwiesen; sie hatte sowohl die lokale öffentliche Tätigkeit auszuüben als auch die bürgerlichen Aufgaben zu erfüllen. Beide Aufgabenkomplexe gingen von verschiedenen Interessenkreisen aus, denen eine einzige Organisation gegenüberstand. Somit hing eine diesen Interessen entsprechende Erfüllung der Aufgaben von der Zusammensetzung der Organe ab, die ihrerseits durch die Umschreibung der politischen Rechte bedingt war. Wurden nur die städtischen Bürger mit ihrer Ausübung betraut, so erhielt das Gemeindewesen wieder einen rein bürgerlichen Charakter, was der ausgedehnten öffentlichen Tätigkeit widersprach. Erfolgte die kommunale Verwaltung unter Beteiligung von nicht-bürgerlichen Elementen, so geriet das spezielle Bürgergut in Gefahr. Beiden Erwägungen suchte ein Kompromiss gerecht zu werden, der durch eine starke Differenzierung des aktiven Wahlrechts und der Wahlfähigkeit geschaffen wurde.

Das „Gesetz über die Einrichtung der Gemeinds-Behörden" vom 29. Juni 1803[16]) stellte den Begriff einer Wahlgemeinde als besondere Institution für die Bestellung der Gemeindeorgane auf. Die Wahlgemeinde umfasste alle in den kommunalen Angelegenheiten wahlberechtigten Bürger. Das aktive Wahlrecht war bedeutend enger gefasst als in der Helvetik, indem es an bestimmte natürliche, soziale und rechtliche Voraussetzungen geknüpft

[15]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.
[16]) S G B, Bd. I. S. 109 ff.

wurde, deren Erfüllung eine gewisse Gewähr für die Verbundenheit des Bürgers mit den lokalen Interessen gab.

Die natürliche Voraussetzung war das Mindestalter von 25 Jahren[17]). Sie schloss alle Bürger, die das 24. Altersjahr noch nicht überschritten hatten, vom Genuss der politischen Rechte aus und brachte gegenüber der Helvetik eine Reduktion der aktiven Gemeindebürgerschaft. Als eine ganz generelle und natürlich gegebene Voraussetzung liess sie das aktive politische Recht im Rahmen des allgemeinen Wahlrechts bestehen. Dieser Rahmen wurde jedoch gesprengt durch das soziale Requisit, das auf die Ausübung eines unabhängigen Berufes gerichtet war. Mit der Beschränkung des Wahlrechts auf die einen unabhängigen Beruf treibenden Bürger wurde eine spezielle Voraussetzung aufgestellt, die einer bestimmten Klasse der Bürger die politischen Rechte dauernd entzog. Zur nähern Bestimmung dieses Erfordernisses stellte das oben erwähnte Gesetz fest, dass von der Ausübung des aktiven Wahlrechts alle „Handlungsbedienten, Fabrikenarbeiter, Gesellen, Dienstboten" und alle diejenigen, „die sich in eines andern Brot und Lohn befinden" ausgeschlossen sind[18]). Damit wurde die Wahlberechtigung auf die wirtschaftlich Selbständigen beschränkt. — Das rechtliche Erfordernis bestand in der Voraussetzung der Kantonsbürgerschaft[19]). In dieser Bestimmung äusserte sich der föderalistische Einschlag der Mediationszeit. Während in der Helvetik die Ausübung der politischen Rechte innerhalb der Einwohnergemeinde grundsätzlich jedem aktiven Schweizerbürger zustand, setzte die Mediation eine Beschränkung auf die kantonale Bürgerschaft fest. Dadurch wurden die Angehörigen anderer schweizerischer Kantone den Landesfremden gleichgestellt. Für beide kam eine Ausübung des Wahlrechtes solange nicht in Frage, als sie das Basler Kantons-Bürgerrecht nicht erwarben. — Ein weiteres Erfordernis bezog sich auf eine mindestens einjährige häusliche Niederlassungsfrist im Gemeindebezirk. Hierin bestand die einzige Erleichterung gegenüber den helvetischen Gemeinderechtsverhältnissen. Vom Begriff der Sesshaftigkeit schloss das Gesetz ausdrücklich „obrigkeitliche Sendungen, Besuchungen

[17]) Gesetz über die Einrichtung der Gemeinds-Behörden, vom 29. Juni 1803, S G B, Bd. I, S. 109 ff.

[18]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.

[19]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.

der Messen und Bäder, Lust- und Geschäftsreisen" aus[20]). Neben diesen Voraussetzungen konnten die politischen Rechte noch durch Gesetz oder Strafurteil entzogen sein. — Mithin war die Ausübung des aktiven Wahlrechts auf alle Kantonsbürger beschränkt, die das 24. Altersjahr zurückgelegt hatten, seit mindestens einem Jahre in der Gemeinde häuslich niedergelassen waren, einen unabhängigen Beruf ausübten und gesetzlich oder durch Strafurteil vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen waren. Wesentlich ist dabei, dass die Mitwirkung bei der Bestellung der Gemeindeorgane nicht auf die Gemeindebürger beschränkt blieb, sondern auf alle bestimmten Erfordernissen genügenden Kantonsbürger ausgedehnt war. Die Erfordernisse waren vorwiegend auf Umstände gerichtet, deren Vorhandensein auf eine Anteilnahme an den kommunalen Angelegenheiten schliessen liess. So verband neben der häuslichen Niederlassung die Ausübung eines unabhängigen Berufes den Bürger aufs engste mit den lokalen Interessen.

Durch die Erweiterung des aktiven Wahlrechts über die Gemeindebürger hinaus suchte man dem munizipalen Charakter der Stadtgemeinde gerecht zu werden. Die Berücksichtigung des bürgerlichen Elementes erfolgte in der engern Umschreibung der Wahlfähigkeit. Diese bestand in der unter bestimmten Umständen gegebenen Fähigkeit, zu den gemeindlichen Vertretungsorganen gewählt zu werden. Sie war die Voraussetzung für die unmittelbare Mitwirkung an der Erfüllung der kommunalen Aufgaben. In erster Linie wurde sie durch das aktive Wahlrecht bedingt. Wer nicht wahlberechtigt war, schied grundsätzlich von der Ämterfähigkeit aus. Damit wurden die Erfordernisse zur Wahlberechtigung auch für die Wahlfähigkeit bestätigt. Darüber hinaus fand das passive Wahlrecht eine wesentliche Verminderung durch die Beschränkung auf die städtischen Gemeindebürger, wodurch alle wahlberechtigten Kantonsbürger, die das Basler Bürgerrecht nicht besassen, von der Ämterfähigkeit ausgeschlossen waren. Die aus der städtischen Bürgerschaft rekrutierten Organe stellten also rein bürgerliche Elemente dar. Die Betätigung der nichtbürgerlichen Wahlberechtigten in der Kommune erschöpfte sich in der Bestellung dieser Organe. — Eine weitere Einschränkung

[20]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.

gegenüber dem aktiven Wahlrecht ergab sich aus dem Erfordernis des Besitzes einer Liegenschaft im Kanton oder einer versicherten Schuldverschreibung von mindestens 500 Franken[21]). Die Festsetzung dieses Zensus hatte eine zweifache Bedeutung. Die unmittelbare Folge bestand in einer erhöhten Bindung des Bürgers an die örtlichen Verhältnisse, wie sie schon durch die Erfordernisse der häuslichen Niederlassung und der selbständigen Berufsausübung bezweckt war. Überdies gab sie die Gewähr für eine teilweise schon in der Ausübung eines unabhängigen Berufes vermutete minimale wirtschaftliche Existenz. Diese Tatsache war deshalb nicht bedeutungslos, weil die Frage einer Entschädigung der Mitglieder der städtischen Gemeindeorgane der Gemeindeversammlung zur Entscheidung überwiesen und ihr Ausmass somit unbestimmt war. — Also beschränkte sich die Wahlfähigkeit auf alle aktiven Stadtbürger, die innerhalb des Kantons eine Liegenschaft oder eine versicherte Schuldverschreibung besassen.

In der starken Differenzierung der politischen Rechte, dies sei nochmals betont, fand man eine Lösung des Problems, das sich unter Berücksichtigung der bevölkerungsmässigen Struktur der Einwohnerschaft aus der zweifachen Funktion der städtischen Kommune ergeben musste. Diese besondere Gestaltung der politischen Rechte schloss zwar die Nichtbürger von der unmittelbaren Durchführung der kommunalen Aufgaben aus, gewährte ihnen aber eine Mitwirkung bei der Bestellung der Gemeindeorgane, denen die Erfüllung der Aufgaben übertragen war. In den kommunalen Angelegenheiten war somit die stadtbürgerliche Bevölkerung nicht mehr der ausschliesslich berechtigte Teil der städtischen Einwohnerschaft, sondern neben ihr waren die Kantonsbürger, bei denen die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eine Verbundenheit mit den lokalen Verhältnissen vermuten liess, mit einigen Rechten ausgestattet. Aber während sich die Rechte der in der Stadt niedergelassenen Kantonsangehörigen auf eine Teilnahme an der Gemeindeversammlung d. h. auf eine Mitwirkung bei der Ernennung der Vertreter beschränkte, standen den aktiven städtischen Bürgern grundsätzlich alle politischen Rechte innerhalb der Kommune zu. Ganz allgemein lässt sich die Mitwirkung der ausserstädtischen Kantonsbürger als eine mittelbare, diejenige der

[21]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.

städtischen Bürger als eine unmittelbare bezeichnen, wobei jene durch das Mittel der Organkreation, diese durch eine direkte Teilnahme an der kommunalen Tätigkeit erfolgte. Die städtischen Bürger genossen in ihren zugestandenen Rechten ein bedeutendes Übergewicht gegenüber der nicht-bürgerlichen Bevölkerung der Stadt; dadurch erhielt die Stadtgemeinde eine starke bürgerliche Färbung.

## 4. Die Bestellung der Organe.

Die Bestellung der kommunalen Organe erfolgte durch ein Verfahren, das demjenigen für die Wahl der kantonalen Behörden entlehnt war. Die Vertreter wurden nicht durch die Gesamtheit der Aktivbürger in einer einheitlichen und ungeteilten Wahlhandlung, sondern durch lokal begrenzte Wahlkreise bestellt. Der örtliche Umkreis der Stadtgemeinde war in 8 Quartiere aufgeteilt, von denen sich 6 in der „mehrern" und 2 in der „mindern Stadt" befanden; jene umfassten das Stadt-, St. Alban-, Spahlen-, Äschen-, Steinen- und St. Johannquartier, diese das Bläsi- und Riehenquartier. Jedes Quartier hatte ohne Berücksichtigung seiner Bevölkerungszahl oder anderer Grössenmerkmale Anspruch auf 8 Sitze im grossen Stadtrat. Der wahlberechtigte Bürger war nur im Quartier seines Wohnsitzes zur Ausübung der politischen Rechte befugt; dabei beschränkte sich die Erwählung der Vertreter grundsätzlich auf die im Quartier wohnhaften wahlfähigen Bürger[22]).

Die Durchführung der Wahl erfolgte in gesonderten Versammlungen der stimmberechtigten Bürger nach den einzelnen Quartieren. Die Erwählung wurde für jeden Repräsentanten in einem besondern Wahlakt vorgenommen, der geheim und durch relatives Stimmenmehr stattfand. Da die Stimmabgabe nicht auf Grund von Vorschlägen erfolgte, sondern auf alle innerhalb der Versammlung wahlfähigen Bürger ausgedehnt war, ergab sich eine jeweils starke Zersplitterung der Stimmkraft, die nur bei relativem Mehr für jeden Wahlgang einen Erfolg aufweisen konnte[23]).

Entsprechend der gleichmässigen Erwählung der kommunalen Repräsentanten durch die einzelnen Wahldistrikte waren

[22]) Verordnung vom 15. Juli 1803; a. a. O.
[23]) Vgl. Berichte über die Gemeindewahlen; Archiv, Gemeindeakten D 2.

auch bei der Zusammensetzung des kleinen Stadtrates die einzelnen Quartiere zu berücksichtigen. Hierüber setzte das Organisationsgesetz fest, dass der Gemeindevorstand von jedem Quartier 3 Mitglieder des grossen Stadtrates enthalten müsse[24]). Diese Bestimmung brachte aber grosse Schwierigkeiten, da gewisse Ämter, Berufe und Stände von der Mitgliedschaft im kleinen Stadtrat ausgeschlossen waren und Verwandte nicht gleichzeitig im Vorstand sitzen durften. Vielfach waren die Voraussetzungen für die Wahlfähigkeit unter den Gemeindevertretern nicht in dem zur Vornahme einer Wahl genügenden Maße vorhanden, sodass an Stelle einer Erwählung aus den wahlfähigen Vertretern die Ernennung aller überhaupt wahlfähigen Repräsentanten zu Mitgliedern des Gemeindevorstandes treten konnte. Diese starke Bindung, die durch die Berücksichtigung der Quartiere erfolgte, wurde später durch eine Revision gelockert.

Innerhalb des Verfahrens zur Bestellung der kommunalen Organe müssen wir eine grundlegende Unterscheidung zwischen der ersten Konstituierung und der künftigen Erneuerung machen. Die Konstituierung erfolgte unter wesentlicher Einwirkung der kantonalen Behörden zur Sicherstellung des Wahlerfolges. Diese Einflussnahme schien gerechtfertigt, nachdem in der Helvetik die Errichtung der Munizipalität an dem politischen Indifferentismus der Bürger beinahe gescheitert wäre. Sie äusserte sich vor allem in der erstmaligen Ernennung der Mitglieder des Gemeindevorstandes durch die Kantonsbehörden. Obwohl sie grundsätzlich auf die von der Gemeindeversammlung erwählten Repräsentanten beschränkt war, ermöglichte sie doch innerhalb der Gemeindevertretung eine Auswahl der fähigern Bürger, insofern die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Gemeindevorstand in genügendem Maße erfüllt waren. Dadurch war die Gewähr für eine den öffentlichen Interessen dienenden Besetzung des Exekutivorganes gegeben[25]).

Die Festsetzung einer 6-jährigen Amtsperiode für den Gemeindevorstand hatte eine periodische Erneuerung dieses Organes zur Folge. Im Gegensatz zur ersten Ernennung wurde sie nicht durch die kantonalen Behörden, sondern unmittelbar durch den grossen Stadtrat als Vertretungskörper der Bürgerschaft

[24]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.
[25]) Verordnung vom 15. Juli 1803.

vorgenommen. Sie erfolgte aus der Mitte der Repräsentanten unter der erwähnten Berücksichtigung der Quartiere. Die Erwählung fand geheim und durch relatives Mehr statt. Zu ihrer Gültigkeit bedurfte sie einer Genehmigung durch den Kantonsrat[26]). Bei der Gemeindeversammlung äusserte sich der Unterschied zwischen der ersten Errichtung und der künftigen Erneuerung der kommunalen Organe in grundlegender Weise darin, dass nur bei der ersten Erwählung der Vertreter die Gemeindeversammlung vollständig zusammentrat, während sie später auf die Versammlungen bestimmter Quartiere beschränkt blieb. Diese Eigentümlichkeit ging aus dem Charakter des Kreationsorganes hervor, das sich nicht als ein einheitliches darstellte, sondern in verschiedene Wahldistrikte aufgeteilt war. Jede Verminderung in der Mitgliedschaft der Gemeindevertretung zog eine Ergänzung aus dem durch die Veränderung betroffenen Quartier nach sich, ohne dass die übrigen Wahldistrikte davon berührt wurden[27]).

Von der Erneuerung ist die Ergänzung der Organe zu unterscheiden; jene folgte auf den Ablauf einer Amtsperiode, diese wurde durch Veränderungen im Mitgliederbestand der Organe nach erfolgter einmaliger Konstituierung oder während einer Amtsperiode hervorgerufen. Die Ergänzung tritt uns beim grossen und kleinen Stadtrat entgegen. Für die von den Aktivbürgern unmittelbar ernannten Repräsentanten war keine bestimmte Amtsdauer festgesetzt. Sie blieben deshalb bis zu ihrem Absterben im Amte, wenn sie nicht vorher demissionierten oder infolge Wegfalls einer Voraussetzung zur Wahlfähigkeit abtreten mussten. Demnach wiederholte sich eine allgemeine Bestellung der Mitglieder des Vertretungsorganes nicht, sondern an ihre Stelle trat eine durch jeden Abgang eines Repräsentanten erforderliche Ergänzung, die von dem durch die Verminderung betroffenen Quartier ausging. Eine Ergänzung innerhalb des kleinen Stadtrates erfolgte durch die Gemeindevertretung auf die gleiche Weise wie die Erneuerung nach Ablauf einer Amtsperiode. Sie zog stets eine entsprechende Erneuerung der Gemeindevertretung nach sich[28]).

---

[26]) Vgl. das Protokoll des kleinen Stadtrats vom 15. August 1809; Archiv, Protokolle D 4, 4.

[27]) Verordnung vom 15. Juli 1803; a. a. O.

[28]) Gesetz vom 29. Juni 1803; a. a. O.

Nach den Vorschriften der gesetzlichen Bestimmungen und unter Leitung der kantonalen Abgeordneten wurde die Erwählung der Repräsentanten am 26. Juli 1803 in den einzelnen Quartieren vollzogen. Auf die Wahl der Gemeindevertreter folgte die Ernennung der Mitglieder des Gemeindevorstandes durch den Kantonsrat. Der grosse und kleine Stadtrat versammelten sich am 4. August 1803 gemeinsam in einer ersten Sitzung. Eine Deputation der kantonalen Behörden setzte sie in die Verrichtungen der Munizipalität und der Gemeindskammer ein, wodurch die helvetischen Gemeindeorgane, welche bisher die kommunalen Angelegenheiten besorgt hatten, aufgehoben wurden. Die Inauguration wurde bekräftigt durch die feierliche Ablegung eines Eides durch die Gemeinderatsmitglieder, der folgenden Wortlaut hatte:

„Ihr werdet schwören, die Ehre Gottes, Religion, Tugend, gute Sitte und das Wohl der Euch anvertrauten Gemeinde zu beförderen; dem Gesetz E. E. grossen Raths über die Einrichtung, Befugnisse und Verpflichtungen der Gemeinds Räthe geflissentlich nachzuleben, gute Ordnung in Eurer Gemeinde zu handhaben, das Euch anvertraute Gemeinds Gut getreulich zu verwalten, darüber aufrichtige Rechnung zu führen und dieselbe alljährlich vor der gesetzlichen Behörde abzulegen, gehorsam gegen die Gesetze und Treue gegen die Obrigkeit und das Vaterland heilig zu beobachten und in allem die Pflichten Eures Amtes nach bestem Wissen und Gewissen und nach Euren Kräften zu erfüllen; das schwöret Ihr sowahr Euch Gott helf“[29]).

[29]) Protokoll des kleinen Stadtrates vom 4. August 1803; Archiv, Protokolle: Kleiner Rath 172.

# III. Kapitel: Wesen und Umfang der Stadtgemeinde.

Das Wesen der Stadtgemeinde lässt sich durch Hervorhebung derjenigen Merkmale erfassen, durch welche sich die Kommune gegenüber andern Körperschaften unterschied. Als erstes Kriterium ergibt sich dabei die lokale Einheit. Die Stadtgemeinde war eine Gebietskörperschaft. Als solche besass sie einen örtlich beschränkten Bereich, der — unter Vorbehalt der staatlichen Zuständigkeit — ihre Kompetenzen in positiver und negativer Hinsicht begrenzte. Daneben war die Kommune auch eine Gemeinschaft von Menschen, indem sie alle Individuen, die innerhalb des kommunalen Gebiets bestimmten Erfordernissen genügten, und in einem weitern Sinne überhaupt alle Menschen, die durch dauernde oder vorübergehende Ortsanwesenheit mit dem städtischen Gebiet in Berührung kamen, umfasste; sie war also auch eine Einheit der Bevölkerung. Im weitern trug sie eine besondere rechtliche Struktur, die sich aus der nähern Betrachtung ihrer Organisation ergibt. Dieses Merkmal weist nur scheinbar auf eine Einheit hin; seinem Wesen nach erfasste es zwei verschiedene Erscheinungen. Dagegen bildete die Stadtgemeinde hinsichtlich ihrer Betätigung eine Einheit in wirtschaftlicher Beziehung, die dadurch gekennzeichnet war, dass sie bestimmte Bedürfnisse, die den Angehörigen der Kommune gemeinsam waren, auch gemeinsam befriedigte. Zur Durchführung dieser Tätigkeit benötigte sie besondere Mittel, die sie als Vermögenskörperschaft an sich zog.

## 1. Die Stadtgemeinde als lokale Einheit.

Die lokale Einheit der Stadtgemeinde äusserte sich in einem bestimmten Gebiet, innerhalb welchem sich die kommunale Tätigkeit grundsätzlich frei bewegen konnte. Eine Einschränkung wurde ihr nur durch die übergeordneten, nicht aber durch die gleichgestellten Gemeinwesen, auferlegt. Das Gebiet stellte die Domäne für die kommunale Betätigung in positiver und negativer Hinsicht dar. Positiv kam dies darin zum Ausdruck, dass

die obrigkeitlichen Rechte der Gemeinde bis zu den Grenzen ihres Gebiets wirksam waren; negativ dadurch, dass sie die Grenzen des Gebiets nicht überschreiten durften. So weit das städtische Gebiet reichte, so weit ging die Zuständigkeit der Stadtgemeinde, so weit war die Kommune auch gegen Übergriffe benachbarter Gemeinwesen gesichert. Innerhalb ihres Gebiets berührte sie alle Menschen, ohne ihre besondere Zustimmung, nur auf Grund der Tatsache ihrer vorübergehenden oder dauernden Ortsanwesenheit. Mit dem Betreten des kommunalen Gebiets trat jedes Individuum mit der Kommune in einen rechtlichen Kontakt, der erst durch das Verlassen des Gebiets wieder gelöst wurde. Ausserhalb des Gebiets waren die Menschen nicht (unmittelbar) erfassbar. Unter Betonung der negativen Gebietshoheit bestimmte deshalb das Organisationsgesetz ausdrücklich: „Die Aufsicht eines Gemeinde-Raths schränkt sich auf den Umfang seiner Gemeinde ein".

Das Gebiet der Stadtgemeinde zerfiel in die eigentliche Stadt und in den übrigen städtischen Bann. Die Stadt umfasste die mehrere und die mindere Stadt, die durch den Rhein voneinander getrennt wurden; beide waren mit Ausnahme der an den Rhein anstossenden Seiten mit Befestigungswerken umgürtet. Diese gaben der Stadt durch ihre Unzahl von Mauern, Wällen, Gräben, Schanzen, Bollwerke, Türme und Zinnen, die bis in die 50er Jahre des 19. Jahrhunderts bestehen blieben, ein ausgesprochen mittelalterliches Gepräge. Sie schlossen die Innenstadt von der weitern Umgebung ab. Der Verkehr mit den ausserhalb der Stadt gelegenen Gebieten wurde durch 7 Tore offen gehalten, nämlich durch das St. Johann-, Spahlen-, Steinen-, Äschen- und St. Albantor in der mehreren und durch das Riehen- und Bläsitor in der mindern Stadt[1]).

Das von den Stadtmauern umgrenzte Gebiet setzte sich aus den städtischen Quartieren und aus den Vorstädten zusammen. Die Quartiere entstanden aus der Aufteilung der Altstadt in die Wahldistrikte, die bei der Besprechung der kommunalen Organisation bereits Erwähnung fanden. Die Vorstädte waren die Gebietsteile, die zwischen den Quartieren und der städtischen Ummauerung lagen. Sie bildeten integrierende Bestandteile der Stadt, der sie schon seit mehreren Jahrhunderten angehörten. Ihren Namen behielten sie aus frühern Zeiten, wo sie sich ausserhalb der be-

[1]) Beschreibung des Banns der Stadtgemeinde; Archiv, Justizakten D D 1.

festigten Altstadt befanden. Es gab 5 Vorstädte, die alle in der mehrern Stadt waren, nämlich die St. Johann-, die Spahlen-, die Steinen-, die Äschen- und die St. Albanvorstadt. Die Einwohner dieser Vorstädte waren den anliegenden Quartieren zugeteilt.

Innerhalb der städtischen Quartiere und der Vorstädte, die zusammen die Stadt bildeten, spielte sich das bürgerliche Leben ab. Doch war der Mauergürtel für die Wohnbevölkerung zu eng geworden, sodass sich viele Einwohner ausserhalb der Tore niederliessen. Diese nähere Umgebung der Stadt war der zweite Bestandteil des kommunalen Gebiets. Er umfasste einen grossen Teil der anliegenden Gebietsteile, die dem „Zwing und Bann" der Stadt unterstellt waren, also mit dem eigentlichen Stadtgebiet rechtlich verbunden waren. Seine Grenzen fand er vor der mehrern und mindern Stadt durch die benachbarten Landgemeinden; er zerfiel in den grossen und kleinen Stadtbann. Dieser äussere Bann war es vorwiegend, in welchem sich in den folgenden Jahrzehnten die bevölkerungsmässige Expansion der Stadt vollzog[2]).

## 2. Die Stadtgemeinde als Einheit der Bevölkerung.

Die Stadtgemeinde war auch eine Einheit der Bevölkerung, die aus der Verdichtung von Menschen innerhalb des kommunalen Gebiets entstand; sie war eine zu einer Einheit zusammengefasste Gesamtheit von Individuen. Als solche umfasste sie grundsätzlich alle Menschen, die sich im Gebiet des städtischen Bannes aufhielten, ohne Berücksichtigung des Motivs und der Dauer ihrer Anwesenheit oder Ansässigkeit. Die Bevölkerung stellte ein notwendiges Element ihres Wesens dar. Das Gemeinsame dieser Bevölkerung, das sie zur Einheit machte, war die Ortsanwesenheit, durch welche die Verbindung mit dem Gemeinwesen hergestellt wurde. Im übrigen konnte sie sich aus den verschiedensten Individuen zusammensetzen, sodass sich, je nach der Betonung besonderer Merkmale, verschiedene Gliederungen vornehmen lassen. Darunter verdient die Zweiteilung der Bevölkerung auf Grund der bürgerrechtlichen Zugehörigkeit zur Stadt oder zu einer andern Kommune besonderes Interesse, weil das Verhältnis zwischen diesen beiden Bevölkerungsgruppen für die Ent-

[2]) Beschreibung des Banns der Stadtgemeinde; a. a. O.

wicklung der Stadtgemeinde von grösster Wichtigkeit war. — Als Absorptionsgebiet der Bevölkerung war die Stadt fortgesetzten Wandlungen unterworfen, die sich in einer kontinuierlichen Änderung des Verhältnisses zwischen Bürgern und nicht-bürgerlichen Einwohnern äusserte. Sie stellten der Kommune immer wieder neue Aufgaben, die sich bald auf dem Gebiete der Polizei, bald auf demjenigen der Wohlfahrtspflege oder auf andern Gebieten bewegten.

In der vorhelvetischen Zeit war die Stadtgemeinde gänzlich bürgerlich orientiert. Diese starke Position der Bürgerschaft wurde während des ganzen 18. Jahrhunderts durch zahlreiche Erschwerungen der Einbürgerung erhalten, bis in der Helvetik die erleichterte Einbürgerung von Fremden als Grundsatz aufgestellt wurde, um der Bevölkerungsbewegung und der wirtschaftlichen Entwicklung neue Impulse zu geben. Dennoch erfuhr gerade um diese Zeit die Zahl der Bürger, wie im ersten Kapitel gezeigt worden ist, einen Rückgang, während die städtische Bevölkerung gleichzeitig anwuchs. Diese Verschiebung ist auf die erwähnte Ursache zurückzuführen, dass die Niederlassungsfreiheit in Verbindung mit der Handels- und Gewerbefreiheit dem Einwohner auch ausserhalb des Besitzes des städtischen Bürgerrechts eine wirtschaftliche Betätigung und Existenz ermöglichte. Ausserdem trat durch die Enteignung der Bürgergemeinde von zahlreichen öffentlichen Rechten, die auf die politische Gemeinde übertragen wurden, das Interesse an der Einbürgerung in den Hintergrund.

Für die ziffernmässige Darstellung der städtischen Bevölkerung stehen uns die Möglichkeiten offen, die gesamte Einwohnerschaft regional und nach dem Bürgerrecht aufzuteilen. Dagegen können keine Gliederungen nach andern Merkmalen vorgenommen werden, da die nähern Angaben in den statistischen Erhebungen fehlen. Insbesondere lässt sich nicht die Herkunft der Einwohner ermitteln, sodass ungewiss bleibt, welche Anteile der eigene Nachwuchs und der fremde Zuzug an der Bevölkerungsbewegung hatten. — Zahlenmässige Erfassungen, die für den Bestand der Einwohnerschaft zur Zeit der Konstituierung und vor dieser Zeit zu Hilfe stehen, liegen aus den Jahren 1779, 1795, 1798 und 1801 vor. Doch wurden die einzelnen Erhebungen auf so verschiedener Grundlage durchgeführt, dass sie nur in beschränktem Masse für eine vergleichende Gegenüberstellung geeignet sind; die im Jahre 1801 durchgeführte Erhebung ist

gänzlich unbrauchbar, da nur das Material für ein einziges Quartier vorhanden ist, während die übrigen Unterlagen fehlen.

Aus den Zählungen der Jahre 1779, 1795, 1798 und 1815 ergeben sich für die Bevölkerung innerhalb der städtischen Kommune — also unter Einschluss des grossen und kleinen Stadtbannes — folgende Zahlen:

| 1779 [3]) | 1795 [3]) | 1798 [4]) | 1815 [3]) |
|---|---|---|---|
| 14.977 Einw. | 15.436 Einw. | 14.678 Einw. | 16.420 Einw. |

Innerhalb dieser bevölkerungsmässigen Einheit lässt sich eine Scheidung zwischen den Bürgern und den nicht-bürgerlichen Einwohnern vornehmen. Das Verhältnis dieser beiden Gruppen war für das Kommunalwesen von grösster Wichtigkeit. Beide lösten die gemeindliche Tätigkeit aus und nahmen an ihr teil; doch war ihr Anteil verschieden gross. Der Nichtbürger war als Einwohner nur Nutzniesser der öffentlichen Wirksamkeit der Kommune; von der aktiven Teilnahme an dieser Tätigkeit war er grundsätzlich ausgeschlossen. Dem Bürger dagegen stand neben den Rechten des Einwohners auch der spezielle Anteil an der kommunalen Betätigung zu, die ausschliesslich zugunsten der städtischen Bürger erfolgte. — Auf Grund der Zählungen von 1779 und 1815 (die andern Erhebungen ermangeln eine genauere Unterscheidung) ergibt sich folgende Gliederung:

| Gebietsteile | 1779 | | 1815 | |
|---|---|---|---|---|
| | Bürger | Nichtbürg. | Bürger | Nichtbürg. |
| Stadtquartier | 958 | 555 | 684 | 870 |
| St. Johannquartier | 923 | 991 | 789 | 1217 |
| Spahlenquartier | 1015 | 853 | 894 | 1365 |
| Steinenquartier | 963 | 1087 | 701 | 1515 |
| Äschenquartier | 1081 | 925 | 835 | 1242 |
| St. Albanquartier | 1103 | 969 | 940 | 1274 |
| Mindere Stadt | 1494 | 1495 | 1163 | 1890 |
| Grosser Stadtbann | 35 | 288 | 110 | 931 |
| Kleiner Stadtbann | 34 | 208 | | |
| Stadtgemeinde | 7606 | 7371 | 6116 | 10304 |

[3]) Siehe 2. Verwaltungsbericht an den Grossen Rath des Kantons Basel-Stadtteil; vergleichende Übersicht der Einwohnerzahl des Stadtbezirks.

[4]) Zählung von 1798; Archiv, Volkszählung A 5.

Die Ziffern zeigen in allen Quartieren einen Rückgang der Zahl der städtischen Bürger, von dem das Stadtquartier am stärksten betroffen wurde; dann folgten in der Reihenfolge der abnehmenden Intensität des Rückgangs das Steinenquartier, das Äschenquartier und die beiden Quartiere der mindern Stadt, das St. Albanquartier, das St. Johannquartier und das Spahlenquartier; nur im äussern Stadtbann nahm die Zahl der Bürger zu. Dagegen erfuhr die Zahl der nicht-bürgerlichen Einwohner in allen Quartieren und im äussern Stadtbann eine Zunahme. Davon wurde der letztere in ganz erheblichem Maße betroffen; ihm folgten das Spahlen- und das Stadtquartier, das Äschen-, Steinen- und St. Albanquartier, die mindere Stadt und das St. Johannquartier, das an der Vermehrung den geringsten Anteil hatte.

Diese Bewegungen führten zu einer wesentlichen Verschiebung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Nichtbürgern. Sie lässt sich am besten darstellen, wenn man die für jeden Bezirk ermittelte Einwohnerzahl gleich 100 setzt und die entsprechenden Werte für die beiden Bevölkerungsgruppen ermittelt. Darnach ergibt sich folgende Verteilung:

| Gebietsteile | 1779 | | 1815 | |
|---|---|---|---|---|
| | Bürger | Nichtb. | Bürger | Nichtb. |
| Stadtquartier | 63,3 | 36,7 | 44,0 | 56,0 |
| St. Johannquartier | 48,2 | 51,8 | 39,3 | 60,7 |
| Spahlenquartier | 54,3 | 45,7 | 40,3 | 59,7 |
| Steinenquartier | 47,0 | 53,0 | 31,6 | 68,4 |
| Äschenquartier | 53,9 | 46,1 | 40,2 | 59,8 |
| St. Albanquartier | 53,2 | 46,8 | 42,5 | 57,5 |
| Mindere Stadt | 50,0 | 50,0 | 38,1 | 61,9 |
| Äusserer Stadtbann | 12,2 | 87,8 | 10,6 | 89,4 |
| Stadtgemeinde | 51,5 | 48,5 | 37,2 | 62,8 |

Allen Quartieren gemeinsam ist ein Rückgang des Anteils der Bürgerschaft, der einerseits aus der Zunahme der nicht-bürgerlichen Bevölkerung, anderseits aus der Verminderung der Bürgerschaft in allen Quartieren resultierte. Den grössten Anteil hatte in beiden Zähljahren das Stadtquartier, den geringsten der äussere Stadtbann. In den andern Gebietsteilen fanden grössere Verschiebungen statt, die den Rückgang verstärkten oder verminderten.

Über dem für die gesamte Stadtgemeinde ausgewiesenen Durchschnitt standen im Jahre 1779 das Stadt-, das Spahlen-, das Äschen- und das St. Albanquartier; dazu traten im Jahre 1815 noch das St. Johannquartier und die mindere Stadt. In diesen Gebietsteilen hatte die Bürgerschaft noch eine gewisse innere Stärke, während sie in den übrigen in verstärktem Maße der nicht-bürgerlichen Einwohnerschaft weichen musste. Doch war mit diesen Verschiebungen die Verminderung des bürgerlichen Anteils nicht abgeschlossen. Sie nahm bis zur Aufhebung der Stadtgemeinde ihre Fortsetzung und vermochte erst am Ende dieser Periode zum Stillstand zu gelangen. Die ganze Bewegung wird durch die im V. Kapitel wiedergegebenen Zahlen näher dargestellt.

## 3. Die rechtliche Struktur der Stadtgemeinde.

Das Gemeindewesen der nachhelvetischen Zeit war in Basel gekennzeichnet durch das Bestehen einer einzigen Gemeinde, der Stadtgemeinde. Sie substituierte die beiden helvetischen Körperschaften, nämlich die politische Gemeinde, die alle im Gemeindebezirk wohnhaften Personen umfasste und bisher durch die Munizipalität vertreten war, und die Bürgergemeinde, die aus allen an den Gemeinde- und Armengütern berechtigten Individuen bestand und deren Interessen durch die Gemeindskammer wahrgenommen wurden. Es bleibt nun noch zu untersuchen, welche rechtliche Struktur diese Stadtgemeinde hatte.

Bisher wurde immer von der einzigen Stadtgemeinde gesprochen und dabei hervorgehoben, dass sie als einheitliches Gebilde den Dualismus der Helvetik ablöste. Diese Auffassung musste sich aus der Betrachtung der Organisation aufdrängen, die ganz einheitlich gestaltet war: es gab nur eine Gemeindeversammlung in der Gesamtheit der in den kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Personen, es gab nur eine Gemeindevertretung in der Gestalt des grossen Stadtrats und nur einen Gemeindevorstand, der im kleinen Stadtrat in Erscheinung trat. Doch wurde schon auf einen grossen Unterschied hingewiesen, der sich bei der Umschreibung der politischen Rechte ergab. Ohne Berücksichtigung der besondern Requisiten, die für die Ausübung dieser Rechte erforderlich waren, kann festgestellt werden, dass das Stimmrecht grundsätzlich den Kantonsbürgern,

die Wahlfähigkeit aber nur den Gemeindebürgern zustand. Hier ergab sich ein Antagonismus innerhalb der Einheit der Stadtgemeinde. Zwar stellt die Tatsache, dass die Wahlfähigkeit enger als das Stimmrecht umschrieben wird, keine Ausnahmeerscheinung dar; doch besteht ihr gegenüber ein Unterschied darin, dass hier die Differenzierung der politischen Rechte nicht lediglich aus den teleologischen Gründen erfolgte, um durch die lokale Bindung eine bessere Gewähr für die richtige Besorgung der kommunalen Angelegenheiten zu erlangen, sondern dass hier bewusst ein Kompromiss geschaffen wurde, der den Dualismus in den Monismus überleiten sollte.

Wenn wir von der „Stadtgemeinde" sprechen, so wird damit die Kommune weder als Bürger- noch als Einwohnergemeinde bezeichnet. Dem Begriff der Stadt-gemeinde lässt sich lediglich derjenige der Land-gemeinde gegenüber stellen. Innerhalb der Unterscheidung von Bürger- und Einwohnergemeinde bleibt der Terminus „Stadtgemeinde" neutral; er bezeichnet nur eine öffentliche Körperschaft, deren Grundlagen ein städtisches Gebiet und eine städtische Bevölkerung bilden. — Die gesetzlichen Bestimmungen über das Kommunalwesen vermeiden es, eine bestimmte Bezeichnung anzuwenden. Sie sprechen schlechthin von der Gemeinde, die in der Gemeindeversammlung und in den Gemeinderäten ihre besondern Organe hält. Die Dotationsurkunde, welche nach der Liquidation des helvetischen Staates über die Aussteuerung der Stadt aufgemacht wurde, nennt sie im allgemeinen die Stadt oder die Stadtgemeinde Basel. Nur bei der Überweisung der Liegenschaften und milden Stiftungen, die in den Dienst der Bürger zu stellen waren, spricht sie von der „Bürgerschaft von Basel" und von der Verwaltung „ihres Stadt-Raths". Daraus lässt sich aber nur der Schluss ziehen, dass der Stadtrat, als ein Organ der städtischen Kommune, die Bürgerschaft zu vertreten hatte, nicht aber, dass er sie ausschliesslich vertrat. Ausserdem wurde diese Bezeichnung nur da angewandt, wo es sich um die Überweisung von Gütern handelte, an denen ohnehin nur die städtischen Bürger berechtigt waren, wo also ein über die Bürgerschaft hinausgehender Interessenkreis gar nicht in Frage stand. Die konkrete Bezeichnung als Bürgerschaft lässt somit keine Verallgemeinerung auf die gesamte städtische Kommune zu.

Einen nähern Einblick in das Wesen der Stadtgemeinde gewinnen wir aus der Untersuchung ihrer Organisation. Die Gemeindeversammlung, das primäre Organ der Stadtgemeinde, umfasste alle in den Gemeindeangelegenheiten stimmberechtigten Bürger; als solche wurden alle Kantonsbürger festgestellt, die bestimmten natürlichen, sozialen und rechtlichen Voraussetzungen genügten. Eine dieser Voraussetzungen war die Niederlassung im städtischen Gemeindebezirk. Die Gemeindeversammlung umfasste also grundsätzlich die Niedergelassenen, nicht nur die Gemeindebürger. Darin liegt ein wesentliches Merkmal einer Einwohnergemeinde. Die Beschränkung der Stimmberechtigung auf die Kantonsbürger widerspricht dem Einwohnerprinzip nicht, sondern war lediglich eine Folge des ausgeprägten Föderalismus der nachhelvetischen Zeit. Wichtig für unsere Feststellung ist die Tatsache, dass die Stimmberechtigung nicht nur dem Stadtbürger, sondern auch dem Einwohner, der das kantonale Bürgerrecht besass, zustand. — Dem gegenüber zeigen die beiden andern städtischen Organe, der grosse und kleine Stadtrat, eine rein bürgerliche Zusammensetzung: denn die Wahlfähigkeit war nur dem Stadtbürger eigen; alle andern Niedergelassenen waren von der aktiven Teilnahme an der kommunalen Verwaltung ausgeschlossen. Hier ergeben sich also Merkmale, die auf eine Bürgergemeinde hinweisen.

Es finden sich bei der Stadtgemeinde Symptome, die für eine Bürgergemeinde und solche, die für eine Einwohnergemeinde sprechen. Nur als Bürgergemeinde kann die Kommune nicht bezeichnet werden; denn dagegen spricht die Mitwirkung der nichtbürgerlichen Einwohner bei der Bestellung der kommunalen Organe. Ebenso liegt auch keine reine Einwohnergemeinde vor, da die Einwohner nur bei der Ernennung der Gemeindevertreter mitwirken konnten, an der Verwaltung aber unbeteiligt waren. Dieser Umstand lässt nur den Schluss zu, dass die Struktur der Stadtgemeinde keine einheitliche, sondern eine dualistische war. Gegenüber dem Dualismus der Helvetik unterschied sie sich durch eine einzige Organisation. Die Organe zerfielen nicht mehr in zwei voneinander unabhängige Behörden, die der Bürger- und der Einwohnergemeinde vorstanden, sondern bildeten nun die gemeinsamen Organe der beiden Kommunen: dem dualistischen Gemeinde-wesen war eine einzige Gemeinde-organisation

gegeben[5]). Diese einheitliche Organisation soll betont sein, wenn in den frühern und den folgenden Ausführungen von einer einzigen Stadtgemeinde gesprochen ist.

Aus der Erklärung der Stadtgemeinde als dualistisches Wesen bleibt auch ihre Substitution der helvetischen Kommunen verständlich. Die Stadtgemeinde trat nicht an die Stelle der Bürgergemeinde oder der Einwohnergemeinde mit Übernahme der Funktionen der aufgelösten Kommune; sondern sie hatte beide Körperschaften zu ersetzen und empfing dadurch beider Kompetenzenbereich. Eine Gefährdung der Interessen der Einwohner durch die bürgerlich zusammengesetzten Organe war nicht zu befürchten, weil der Bürger ja keinen Gegensatz zum Einwohner darstellte, sondern als Niedergelassener auch die Interessen des Einwohners empfand. Ausserdem stand den Einwohnern die Möglichkeit offen, durch die Ausübung des aktiven politischen Rechts auf die Zusammensetzung der Organe einzuwirken.

Die ausschliesslich bürgerliche Zusammensetzung der sekundären Organe gab vielfach den Ausschlag dazu, die Stadtgemeinde als reine Bürgergemeinde zu bezeichnen, der die munizipalen Aufgaben zur Besorgung übertragen waren. Gegen diese Auffassung spricht aber die den Kantonsbürgern eingeräumte Mitwirkung in der Gemeindeversammlung. Richtig ist, dass das bürgerliche Element, weil es in den Organen allein vertreten war, im gesamten Kommunalleben ein starkes Übergewicht hatte. Dies entsprach der allgemeinen politischen Situation der Mediationszeit, die durch eine weitgehende Isolierung der Bürger vor den übrigen Einwohnern gekennzeichnet war. Sie drängte die Einwohner aus ihrer Vorrangstellung, die sie in der Helvetik gewonnen hatten, zurück, vermochte sie aber nicht völlig zu entrechten. Erst später, nach den revolutionären Umwälzungen der 30er Jahre wurden die Rechte der Kantonsbürger in den kommunalen Angelegenheiten gänzlich aufgehoben, wodurch die Stadtgemeinde in die reine Form der Bürgergemeinde überging. Mit diesem Augenblick begann aber auch die Übertragung der munizipalen Aufgaben auf den Staat, sodass die Stadtgemeinde auch hinsichtlich ihrer Befugnisse den Charakter einer Bürgergemeinde erhielt.

[5]) Vgl. E. His, Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts; Bd. I. S. 154.

## 4. Die Stadtgemeinde als wirtschaftliche Einheit.

Die wirtschaftliche Einheit der Stadtgemeinde findet sich in ihrer Betätigung, die sie zur Befriedigung der Bedürfnisse ihrer Angehörigen ausübte. Diese Bedürfnisse sind durch die Verbundenheit des Individuums mit einer lokalen Einheit hervorgerufen worden. Der Staat anerkannte sie als Gemeinbedürfnisse; da sie aber vorwiegend durch Sonderinteressen bestimmt und lokal differenziert waren, verzichtete er auf die Vornahme ihrer Befriedigung und überliess diese der den örtlichen Interessenkreis umfassenden Gemeinschaft. Zur bessern Durchführung der Aufgaben, welche diesen Bedürfnissen entsprangen, stattete er sie mit weitgehender Zwangsgewalt aus: Die Gemeinschaft erhielt die Form der Kommune.

Der kommunale Wirkungskreis der Stadtgemeinde war durch den Umfang der Gemeinbedürfnisse bedingt; er blieb kein konstanter, d. h. ein in allen Zeiten und unter allen Verhältnissen gleichbleibender, sondern er wechselte mit den konkreten Umständen und mit den allgemeinen Bedürfnissen der Gemeindeangehörigen. Die fortgesetzte Bevölkerungsagglomeration verstärkte die bestehenden Bedürfnisse, die Entwicklung der Gesellschaft rief neue ins Leben, die Fortschritte der Technik änderten die Art der Befriedigung; deshalb war die kommunale Betätigung einem steten Wandel unterworfen.

So ergab sich auch für die Zeit der Mediation ein bestimmter Wirkungskreis der Stadtgemeinde, der durch die zeitlichen und lokalen Umstände diktiert war. Die Bedürfnisse, welche diese Tätigkeit auslösten, setzten sich aus den mannigfaltigsten Gattungen zusammen, die auf wirtschaftliche Leistungen der Kommune gerichtet waren. Sie lösten einen ganzen Komplex von Aufgaben aus, deren Untersuchung im einzelnen den Gegenstand des nächsten Kapitels bildet. Hier ist nur die der gesamten kommunalen Betätigung gemeinsame Tatsache festzustellen, dass sie durch die Gemeinbedürfnisse hervorgerufen wurde, die dem Drange nach einer Förderung des leiblichen, geistigen und gesellschaftlichen Wohls der Gemeinschaft bezw. ihrer Glieder entsprangen. Die Wirksamkeit der Kommune bestand immer in bestimmten Dispositionen und Aufwendungen, materieller und immaterieller Art, um die lokal gegebenen und lokal bedingten

Bedürfnisse in rationaler Weise zu befriedigen; sie war also immer wirtschaftlich.

Durch ihre Betätigung trat die Stadtgemeinde mit der staatlichen Gemeinschaft in Berührung. Auch diese hatte Gemeinbedürfnisse zu befriedigen, die teilweise von den gleichen Individuen ausgingen. Die Gefahren, die einer unfruchtbaren Parallele in der Tätigkeit der beiden Körperschaften erwachsen konnten, wurden vermieden durch eine Arbeitsteilung, die logischerweise eine territoriale war. Auf Grund dieser Teilung machte sich der Staat in seinem weitern und die Kommune in ihrem engern Gebiete den Zwecken der Gemeinschaft dienstbar; in diesem grössern oder kleinern Bereich wirkten beide auf die Beschützung und Förderung des Wohls ihrer Angehörigen hin.

Durch die territoriale Arbeitsteilung erhielt die Stadtgemeinde diejenigen Aufgaben zugewiesen, die eine engere Verbindung mit den örtlichen Verhältnissen erforderten. Als lokal begrenzte Körperschaft stand die Kommune dem einzelnen Glied der Gemeinschaft und den besondern Umständen näher als der Staat. Die Notwendigkeit dieser Bindung zeigte sich namentlich da, wo die Tätigkeit eine fortwährende Überwachung und Beobachtung des gesellschaftlichen Lebens voraussetzte und ein rasches Eingreifen und opportunistisches Handeln im konkreten Fall verlangte. Der Staat, als das grosse das Volksganze umfassende Gebilde, konnte diese Kenntnis nicht in genügendem Masse besitzen. Seine Tätigkeit war auf die Interessen der gesamten Bevölkerung gerichtet und wurde durch die Berücksichtigung der allgemeinen, überall vorhandenen Umstände geleitet. Die Durchführung der lokal gebundenen Aufgaben war die eigentliche Domäne der lokal begrenzten Gemeinde. Diese fand hier ein Feld zur Betätigung, auf dem sie sich konkurrenzlos bewegen konnte. Gleiche Aufgaben, die sie zu erfüllen hatte, wurden zwar auch von andern Körperschaften erfüllt; doch hatte sich die Betätigung dieser Gemeinwesen infolge der territorialen Arbeitsteilung auf ihr Gebiet zu beschränken.

Die Tätigkeit jeder Kommune ist dadurch gekennzeichnet, dass sie auf die Befriedigung von Gemeinbedürfnissen gerichtet ist; doch ist das Mass dieser Betätigung sehr umstritten. Den Forderungen zur Vergemeindung stehen diejenigen der Entkommunalisierung entgegen unter Betonung des Standpunktes,

dass jede Kommunalisierung das Individuum zu sehr bevormunde und damit seine Tatkraft, seine Initiative und sein Verantwortungsgefühl abschwäche. Es ist nicht zu leugnen, dass die Gemeinwirtschaft diese Wirkung nach sich ziehen kann, wenn sie ein bestimmtes Mass erreicht. Mit diesem Grade ist der Tätigkeit der Gemeinde eine Schranke gegeben, wenn das wirtschaftliche Leben in seinen wichtigsten Triebfedern bewahrt werden soll. Doch lässt sich diese Einwendung nicht grundsätzlich gegen jede Kommunalisierung erheben. Die kommunale Tätigkeit umfasst teilweise Aufgaben, die der privatwirtschaftlichen Sphäre immer entzogen bleiben, weil sie überhaupt nur in der Form der Gemeinwirtschaft durchführbar oder weil sie nach andern als den privatwirschaftlichen Grundsätzen zu erfüllen sind. Hier ist der Gemeinde ein Reservat gegeben. Daneben bestehen Aufgaben, deren Erfüllung ihrer ganzen Struktur nach nur durch eine einzige Wirtschaftsorganisation möglich ist, die also ein natürliches Monopol schaffen. Auch solche Aufgaben kann der obige Einwand nicht treffen, da hier die Konkurrenz, als die Voraussetzung zur Bewahrung der wirtschaftlichen Triebfedern, im privatwirtschaftlichen und im gemeinwirtschaftlichen Betrieb ausgeschlossen ist. Wieder andere Aufgaben können der Privatinitiative im Interesse eines genügenden Schutzes der Allgemeinheit nicht oder wenigstens nicht unbedingt überlassen werden. — Die Frage der Kommunalisierung lässt sich eben nicht grundsätzlich beantworten. Ihre Abgrenzung ist jeweils eine Frage der Zweckmässigkeit und der Opportunität; in jedem Einzelfall ist zu untersuchen, ob die freie Entfaltung der Einzelkräfte oder die Massnahmen der Gemeinschaft das Gemeinwohl besser zu verwirklichen vermögen[6]).

## 5. Die Stadtgemeinde als Vermögenskörperschaft.

Zur Durchführung ihres Aufgabenkreises benötigte die Stadtgemeinde finanzielle Mittel. Ihre Bereitstellung fand aber zahlreiche Schwierigkeiten. Der Zusammenbruch des helvetischen Einheitsstaates liess einen grossen Bestand an öffentlichen Schulden zurück, die von den nachfolgenden Gemeinwesen zu liquidieren waren. Davon wurden auch die Kommunen betroffen; denn sie

[6]) Vgl. von Blume: Gemeinden (sozialpolitische Aufgaben). Handw. d. Staatsw. 4. Aufl. Bd., IV. S. 773.

empfingen einen bedeutenden Teil ihrer Mittel aus den Staatsvermögen, die zur Schuldenliquidation herangezogen wurden. Eine Vorzugsstellung bei dieser Ausstattung genossen die in der vorhelvetischen Zeit souverän gewesenen Städte, denen die Mediationsakte wieder eine erhöhte Stellung einräumte. In ihren Liquidationsbestimmungen setzte die Mediationsverfassung fest, dass für diese Städte ein besonderes Einkommen auszuweisen war, „das mit ihren Municipal Ausgaben in Verhältniss" stand. Der Ermittlung der Einkommenshöhe hatte deshalb eine Feststellung der lokalen Ausgaben der Gemeinden vorauszugehen. Diese wurden einerseits durch den Aufgabenkreis, anderseits durch die Grösse und den Umfang der städtischen Kommune bestimmt, was die Liquidationsbestimmungen durch die Heranziehung der Bevölkerungsgrösse und der topographischen Lage der Stadt zu berücksichtigen suchten[7]).

Zur Durchführung der gesamten Schuldenregelung und Vermögensteilung zwischen Staat und Gemeinde wurde eine Liquidationskommission eingesetzt. Ihre Arbeit, die sie inbezug auf die Ausstattung der städtischen Kommunen vorzunehmen hatte, war eigentlich eine Angelegenheit der Ausscheidung; denn es handelte sich nicht um die Dotierung der Gemeinde mit Mitteln, die erst zu suchen waren, sondern um die Überweisung bereits bestehender Vermögensteile und Hoheitsrechte, die früher der einzigen Bürgergemeinde zustanden und nun auf die beiden Gemeinwesen, die sich in die Erfüllung der allgemeinen und der lokal bedingten Aufgaben teilten, zu übertragen waren.

Gemäss den Bestimmungen der Verfassung hatte die Aussteuerung der Stadtgemeinde nach Massgabe ihrer munizipalen Ausgaben zu erfolgen. Doch stand wegen der Knappheit der finanziellen Mittel eine Ausstattung, die den gesamten öffentlichen Bedarf der Kommune zu decken vermochte, nicht in Frage. Die Kommission war sich zum voraus bewusst, dass sie ihre Festsetzung auf die dringenderen Bedürfnisse zu beschränken hatte, die in Anbetracht der ungünstigen finanziellen Lage noch erfüllt werden konnten. Eine besondere Schwierigkeit brachte noch der Umstand, dass das kantonale Vermögen teilweise mit dem Gemeindevermögen vermischt war, sodass sich oft nur schwer

[7]) Mediationsakte vom 10. Februar 1803; S G B, Bd. I.

oder gar nicht feststellen liess, was dem Staat und was der Gemeinde gehörte. Er hatte schon in der Helvetik bei Anlass der Ausscheidungen, die zwischen den Gemeinde- und Staatsgütern vorgenommen werden sollten, eine endgültige Regelung verhindert, und auch jetzt brachte er wieder zahlreiche Auseinandersetzungen zwischen den städtischen Behörden und der schweizerischen Liquidationskommission. Wegen der Knappheit der Mittel lag die Gefahr nahe, dass die Stadt ihre eigentümlichen Güter nicht alle zugewiesen erhielt, dies umso mehr, als sie ihre alt erworbenen Eigentumsrechte nur unvollständig belegen konnte; für viele Vermögenswerte wusste sie keinen andern Nachweis zu erbringen als den Hinweis darauf, dass sie schon lange in ihrem unbestrittenen Besitz stand[8]).

Als Einleitung zu den Verhandlungen über die Ausstattung forderte die Liquidationskommission den Rat des Kantons Basel auf, über die munizipalen Bedürfnisse der Stadt nähere Angaben zu machen und über die noch vorhandenen und fehlenden Hilfsquellen Bericht zu erstatten. Die Untersuchungen über diesen Gegenstand ergaben — ohne Berücksichtigung der ausserordentlichen Ausgaben — eine jährliche Ausgabensumme von ca. Fr. 135.500, der nur Fr. 41.000 als Einkünfte gegenüberstanden, sodass sich ein jährliches Defizit von Fr. 94.500 ergeben musste[9]). Diesen Angaben setzte aber die Liquidationskommission eine starke Opposition entgegen; es folgten langwierige Auseinandersetzungen, gekennzeichnet durch das erfolglose Bemühen der städtischen Vertreter, den Ansprüchen für die Stadtgemeinde bei der Liquidationskommission Geltung zu verschaffen durch die Betonung des Standpunktes der Eigentumsanerkennung, der entweder die Belassung der Vermögensgegenstände oder die Übernahme gegen eine angemessene Entschädigung zur Folge haben musste. Die erhobenen Forderungen konnten nur in einem beschränkten Masse, soweit es die prekäre Finanzlage der öffentlichen Gemeinwesen zuliess, berücksichtigt werden. Das Resultat der Verhandlungen war die „Urkunde der Aussteuerung für die Stadt Basel vom 7. Weinmonat 1803“[10]). Nach Aussage dieser Urkunde hatte die

[8]) Archiv, Gemeindeakten B 4.

[9]) Eingabe der Ratskommission an die schweizerische Liquidationskommission vom 8. Juni 1803; Archiv, Gemeindeakten B 4.

[10]) Vgl. die Akten des Archivs, Gemeindeakten B 4.

Kommission die notwendigen jährlichen Einkünfte der Stadt „unpartheyisch" berechnet und die zur Erlangung dieser Einnahmen nötigen Mittel und Quellen festgesetzt. Die durch die Urkunde getroffene Ausscheidung war eine definitive, indem sie alle städtischen Ansprüche auf die zugewiesenen Vermögensteile beschränkte. So heisst es im 6. Abschnitt der Einleitung: „Nach Vollziehung des Inhalts dieser Urkunde, sollen die Ansprüche der Stadt-Gemeinde Basel, an ein ihren Munizipal-Bedürfnissen angemessenes Einkommen vollständig befriedigt, und ihre wirklichen oder vermeintlichen vormaligen Rechte an das übrige, noch vorhandene bewegliche oder unbewegliche Vermögen des Cantons Basel, von nun an, und für alle kommende Zeiten ausgeglichen und abgethan seyn".

Gegenüber den von den städtischen Vertretern aufgemachten Berechnungen setzte die Liquidationskommission die Bedürfnisse der Stadtgemeinde auf jährlich Fr. 60.000 fest, die sich zusammensetzten aus

Fr. 18.000 für die Unkosten der laufenden Verwaltung,
„ 11.500 für die Besorgung der Stadtpolizei,
„ 3.000 für den Unterhalt der kommunalen Gebäude und
„ 27.500 für die Durchführung des städtischen Bauwesens.

Bei der Festsetzung dieser Beträge erklärte die Kommission, dass es sich nur um die „unausweichlichen" Munizipalbedürfnisse der Stadt handelte. Doch gestattete die Finanzlage keine weitern Zuwendungen, sodass die kommunale Tätigkeit an diese wenigen Mittel gebunden war, solange sich keine neuen Einnahmen finden liessen.

Zur Bestreitung dieser Ausgaben wurden der Stadtgemeinde verschiedene Einkunftsquellen als Eigentum übertragen. Die Dotationsurkunde setzte ihren jährlichen Reinertrag, d. h. den Ertrag nach Abzug der Erhebungskosten (die meist die Form von Sporteln hatten) auf Fr. 60.000 fest, die in folgende Posten zerfielen:

1. Die im Kaufhaus bezogenen Auf- und Abladgelder, das Wag- und Einstellgeld (Hausgeld genannt), das Grangeld, der Pfundzoll von Fremden, die Bürgerbüchs und der halbe Anteil der Marktbüchs; ausdrücklich ausgenommen war der im Kaufhaus erhobene Transitzoll, der durch die Mediationsakte nicht den Grenzstädten, sondern den Grenzkantonen zugesprochen war Fr. 17.400

| | | | |
|---|---|---|---|
| 2. | Das im Kaufhaus bezogene Pflastergeld | Fr. | 8.000 |
| 3. | Die Abgaben auf dem Schweine-, Pferde- und Stadtviehmarkt | „ | 3.500 |
| 4. | Der als Pflaster-, Brücken- und Waggeld an den Stadttoren erhobene Thorzoll unter ausdrücklicher Ausnahme des dem Kanton zugesprochenen Rheinbrückenzolles | „ | 2.800 |
| 5. | Die Abgaben auf dem Kornmarkt (Hauslohn der verkauften Früchte) | „ | 4.000 |
| 6. | Das Mehlumgeld | „ | 2.125 |
| 7. | Die vom Zinsamt erhobenen Pachtzinse und Standgelder der Messen und Frohnfastenmärkte, das von den Müllern erhobene Frohnfastengeld und verschiedene Allmend- und Bodenzinsen | „ | 2.400 |
| 8. | Die Einkünfte des Ladenamts, umfassend die Zinsen von Liegenschaften, Allmenden, Pflanzländern, Gewässern, Kapitalien usw. | „ | 1.536 |
| 9. | Der Ertrag des Mühlenteuchzinses | „ | 179 |
| 10. | Verschiedene Zinseinnahmen von Fischwaiden | „ | 200 |
| 11. | Der Ertrag der Sportelbüchs | „ | 190 |
| 12. | Der Ertrag einiger Liegenschaften | „ | 800 |
| 13. | Im weitern war der Stadtgemeinde der Teil des Postfonds als Eigentum zugesprochen, der der Stadt auf Grund der Konvention vom 10. Februar 1800 zugeteilt wurde, einschliesslich der Fr. 200.000, die sich der Staat als Entschädigung ausbedungen hatte und „auf welche nunmehr die Liquidations-Commission im Namen der Schweizerischen Nation zu Handen der Stadt Basel förmlich Verzicht“ leistete. Dagegen hatte die Stadtgemeinde in den als Eigentum überlassenen Postgebäuden der kantonalen Postverwaltung unentgeltlich den für den Postbetrieb erforderlichen Platz zur Verfügung zu halten. Der Zinsertrag des überlassenen Fonds wurde angeschlagen auf | „ | 16.870 |

Im weitern stellte die Kommission die Notwendigkeit einer besondern Polizeiwache für die Stadt fest, deren Besoldung in den ermittelten Unkosten der Ortspolizei nicht inbegriffen war. Dabei wurde es der Kantonsregierung überlassen, durch eine eigene Garnison den nötigen Polizeidienst zu versehen und für die erforderlichen Kosten aufzukommen, oder aber die Stadt zur Ausübung dieses Dienstes zu veranlassen gegen eine jährliche Vergütung von Fr. 12.000. Ein Anspruch der Stadt auf die Aus-

bezahlung dieser Vergütung sollte mit der Übernahme des Polizeidienstes durch den Kanton erlöschen.

Die angewiesenen Einkünfte konnten nur zur Deckung der wichtigsten Munizipalbedürfnisse ausreichen. Um auch die Durchführung derjenigen Aufgaben zu ermöglichen, die im dualistischen Gemeindewesen von der Bürgergemeinde ausgeübt wurden, übertrug die Urkunde „von nun an und für alle kommenden Zeiten der Bürgerschaft von Basel unter der Verwaltung ihres Stadt-Raths ..... als rechtsgiltiges Eigenthum" eine Reihe von Grundstücken, Liegenschaften, Waldungen und Institutionen. Unter den Waldungen befanden sich die Langen-Erlen und die Basler Hardt, die bis in den Bann von Muttenz und Pratteln reichte. Die als milde Stiftungen bezeichneten Institutionen umfassten das grosse Bürgerspital, das tägliche Almosenamt, das Waisenhaus in Verbindung mit dem Siechenhaus zu St. Jakob und die Elenden-Herberge. Sie wurden der Stadtgemeinde mit der Bedingung überlassen, die Anstalten nach den bestehenden Verordnungen und den stiftungsmässigen Bestimmungen zu verwalten[11]).

Für die Liquidationskommission war damit die Angelegenheit der Dotierung erledigt, nicht aber für die staatlichen und kommunalen Behörden Basels. Nach der Kenntnisnahme der Urkunde erkannten beide die Notwendigkeit, miteinander in besondere Verhandlungen zu treten, „um so manche Punkte dieser Dotations Urkunde erst noch zu erörtern, einige auch, welches wirklich der Fall war, mit aller Aufmerksamkeit zu studieren, was darunter eigentlich verstanden sein möchte"[12]). Die Verhandlungen brachten verschiedene Richtigstellungen der in der Urkunde erwähnten Gegenstände. So zeigte sich, dass die Festsetzung der Munizipalbedürfnisse der Stadt innerhalb der Ausgaben für die Besorgung der Ortspolizei Funktionen enthielt, die entweder überhaupt nicht bestanden oder nicht von der Stadt auszuüben waren. Dadurch beschränkte sich das städtische Polizeiwesen auf einen Umfang, der der ausgestellten Bedarfssumme entsprach. Dagegen wurde die für das Bauwesen ausgeschiedene Summe von beiden Teilen als ungenügend empfunden, da sie den übertragenen Bauaufgaben

[11]) Dotationsurkunde vom 7. Oktober 1803; Archiv, Gemeindeakten B 4.
[12]) Bericht von Bürgermeister und Rat des Kantons Basel, vom 10. Januar 1804; Archiv, Gemeindeakten B 4.

in keiner Weise gerecht wurde. Hier schuf man eine Abhilfe durch die Übertragung des Unterhalts der Fortifikationswerke und der Rheinbrücke an den Kanton, wodurch die städtische Bautätigkeit vermindert wurde. Über andere Gegenstände wurden längere Verhandlungen gepflegt und aus den übrigen dotierten Schweizerstädten Berichte eingeholt. Sie kamen erst im Jahre 1810 zum Abschluss durch die Ratifikation eines vorgelegten Berichts über die Dotation der Stadt, der die bestehenden Differenzen beilegte[13]).

Damit fand die Dotierung der Stadtgemeinde ihren endgültigen Abschluss. Sie setzte die Stadt in den Genuss zahlreicher öffentlich-rechtlicher Abgaben, die in der Form von indirekten Steuern und Gebühren erhoben wurden; ferner übertrug sie ihr einige Vermögenswerte, die privatrechtliche Nutzungen zukommen liessen. Mit diesen Mitteln hatte die Stadtgemeinde den übertragenen Aufgabenkreis durchzuführen. Gegenüber dem Staat war sie zwar in der Vermögensteilung bevorteilt, weil die Dotierung auf Grund der städtischen Bedürfnisse erfolgte; aber am Stande der Gemeinbedürfnisse gemessen waren die zugewiesenen Mittel äusserst gering. Die folgenden Jahre brachten deshalb eine Reihe neuer Einnahmen, welche die Kommune als öffentlich-rechtliche Abgaben an sich zog.

---

[13]) Auszug aus dem Grossratsprotokoll vom 17. Oktober 1810; Archiv, Gemeindeakten B 4.

# IV. Kapitel: Der Aufgabenkreis der Stadtgemeinde.

Die lokale Arbeitsteilung, die zwischen Staat und Gemeinde in der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben stattgefunden hat, ist das Produkt einer geschichtlichen Entwicklung. Während man logischer Weise von einer Übertragung der lokal gebundenen öffentlichen Aufgaben vom Staat auf die örtlich beschränkte Kommune spricht, ging der Teilungsprozess in der germanischen Staatenwelt in umgekehrter Reihenfolge vor sich. Hier war die Gemeinde die primäre Institution; in der Gestalt der Stadtgemeinde bildete sie sich zu einer umfassenden Organisation aus. Später folgte als sekundäres Gebilde der Staat, der seine Tätigkeit damit begann, dass er in allmählicher Beschneidung der Kommune diejenigen Aufgaben an sich zog, welche allen lokalen öffentlichen Verbänden innerhalb seines Territoriums gemeinsam waren. Den Gemeinden blieb zuletzt nur noch die Befriedigung der lokal gebundenen Bedürfnisse; diese wurde ihr gelassen, weil nur die Kenntnis aller lokalen Umstände eine genügende Gewähr für die richtige Erfüllung der Aufgaben, welche diesem Interessenkreis entsprangen, geben konnte.

In diesem Entwicklungsprozess nahm die Stadtgemeinde Basel eine besondere Stellung ein, die durch zwei Eigenarten gekennzeichnet ist. Die eine bestand darin, dass die Schmälerung des kommunalen Wirkungskreises verhältnismässig spät einsetzte und bis in das vergangene Jahrhundert andauerte; die andere trat in dem auffallend starken Maße dieser Schmälerung zutage, die schliesslich bis zur gänzlichen Auflösung der Kommune im Staate führte. Noch bis zur helvetischen Umwälzung besass die Stadtgemeinde eine weitgehende Souveränität, die ihr mehr den Charakter eines Staates als einer Kommune verlieh. Hierauf brachte die Helvetik eine völlige Aufhebung jeder Selbständigkeit, indem sie die Stadt zu einem reinen Verwaltungsdistrikt innerhalb eines straff zentralisierten Staatswesens herabdrückte. Nach dem

Wegfall dieses den damaligen schweizerischen Verhältnissen entschieden widersprechenden Staatsgebildes wurde der Stadt ein Teil ihrer frühern Vorrangstellung zurückgegeben; jedoch blieb ihre Tätigkeit auf die lokal bedingten Aufgaben beschränkt, während sich der Staat die allgemeinen Aufgaben vorbehielt. Damit war durch eine jähe Wendung — vornehmlich durch die gewaltsame Ingerenz fremder Mächte — eine Wandlung vollzogen worden, die sonst ein langes Übergangsstadium erforderte. Doch war mit dieser Änderung die Entwicklung noch nicht abgeschlossen. Durch eine spätere Trennung des Staates wurde der der Stadtgemeinde übergeordnete Staatsteil in seinem räumlichen Umfange so reduziert, dass er sich mit der städtischen Kommune fast deckte. Daraus entstand ein Parallelismus der beiden Aufgabenkreise, dessen nachteilige Folgen der Staat dadurch beseitigte, dass er immer mehr kommunale Aufgaben an sich zog, bis zuletzt für die Stadt nur noch die rein bürgerliche Tätigkeit übrig blieb. Damit war das Ende der „Stadtgemeinde" besiegelt.

Bevor wir auf die Besprechung des Aufgabenkreises der Stadtgemeinde im einzelnen eingehen können, müssen wir diesen nach seinem Umfange ermitteln. Dies setzt eine bestimmte Abgrenzung des Begriffs der Aufgaben voraus; denn es ist klar, dass es sich beim Aufgabenkreis nicht um die Gesamtheit der kommunalen Tätigkeit handeln kann. Zunächst steht hier nur diejenige Tätigkeit in Frage, welche die Kommune zu Gunsten — nicht im Sinne eines unbedingten materiellen Vorteils sondern allgemein im Sinne einer Interessenförderung — ihrer Angehörigen ausübt. Nicht die ganze Gemeindetätigkeit ist auf dieses Ziel gerichtet. Die Gemeinde kann auch von ihrem öffentlichen Charakter absehen und als private Institution Handlungen vornehmen und Geschäfte eingehen, die den Gemeininteressen nicht förderlich, möglicherweise sogar nachteilig sind. Eine solche Betätigung bleibt grundsätzlich ausserhalb des Aufgabenkreises. Dieser soll vielmehr auf die Tätigkeit beschränkt bleiben, welche die Gemeinde als öffentliche Körperschaft zur Förderung der Interessen ihrer Mitglieder auslöst.

Die Aufgabe ist also immer eine öffentliche im Interesse der Gemeindeangehörigen vollzogene Tätigkeit, wobei es nicht auf die Tatsache, sondern auf die Absicht einer Interessenförderung

ankommt. Eine letzte Begrenzung des Begriffs der Aufgaben erhalten wir durch die Einbeziehung des Umstandes, dass die bisher umschriebene kommunale Tätigkeit auf einen eigenen Endzweck gerichtet ist, also unmittelbar interessenfördernd wirkt. Damit scheidet der ganze Komplex der öffentlichen Tätigkeit aus, der nur zum Zwecke hat, die nötigen Voraussetzungen zur Erfüllung der eigentlichen Aufgaben zu schaffen, der also nur ein Mittel zur Erreichung des Endzweckes ist. Hieher gehören die Handlungen der einzelnen kommunalen Behörden und Organe, soweit sie nur in der Erledigung der laufenden Geschäfte (einschliesslich der Einbürgerung) bestehen und die Beschaffung und Verwaltung der finanziellen Mittel, welche die Grundlage für die Durchführung des Aufgabenkreises bilden, selbst aber keine Aufgabe darstellen.

Die Einteilung des Aufgabenkreises kann von verschiedenen Gesichtspunkten aus erfolgen. Für unsere Darstellung erscheint es zweckmässig, eine Zweiteilung in munizipale und bürgerliche Aufgaben vorzunehmen. Sie ist deshalb von Bedeutung, weil sie die Grundlage für die spätere Überweisung der kommunalen Geschäfte an den Staat bildete, indem diese stets nur den munizipalen Aufgabenkreis berührte, während sie die bürgerlichen Aufgaben in vollem Umfange bestehen liess. Ausserdem tritt hier deutlich die Doppelfunktion der Stadtgemeinde als Substitut der munizipalen und bürgerlichen Körperschaft der Helvetik hervor. Das Kriterium dieser beiden Aufgabenkomplexe liegt im Kreis der Interessenten, die ihre Durchführung ausgelöst haben. Die munizipalen Aufgaben umfassen darnach denjenigen Teil der kommunalen Tätigkeit, der zur Wahrung der Interessen der städtischen Einwohner ausgeübt wurde. Im Gegensatz dazu enthält der Komplex der bürgerlichen Aufgaben diejenige Tätigkeit der Kommune, die im Interesse der städtischen Bürger durchgeführt wurde. Formell lassen sich die beiden Gruppen auch darin erkennen, dass in einem dualistischen Gemeindewesen jene der Einwohner- und diese der Bürgergemeinde übertragen ist.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Aufgabenkreis, den die Stadtgemeinde unmittelbar nach ihrer Konstituierung ausübte; die Entwicklung der kommunalen Tätigkeit während des Bestehens der Stadtgemeinde wird im VI. Kapitel behandelt werden. — Der zur Zeit der Mediation erfüllte Aufgaben-

kreis ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet. Einerseits nahm er einen relativ grossen Umfang ein, indem er die Aufgabenkomplexe einer Einwohner- und Bürgergemeinde in sich vereinigte und innerhalb des munizipalen Kreises zudem noch Aufgaben enthielt, die später dem Staate zufielen. Anderseits stand dieser Fülle von Aufgaben eine grosse finanzielle Bedrängnis der öffentlichen Körperschaft gegenüber, welche dazu zwang, die Durchführung der einzelnen Aufgaben auf das Notwendige zu reduzieren. Die starke ökonomische Erschöpfung des Landes führte zu einer Verknappung der öffentlichen Mittel, denen ein Mehr an Gemeinbedürfnissen entgegenstand. Die Vermehrung der Bedürfnisse wurde zum Teil dadurch hervorgerufen, dass die kommunalen Aufgaben, deren Erfüllung wegen der finanziellen Not beschränkt oder zurückgestellt werden musste, anwuchsen und sich mit immer grösserer Intensität bemerkbar machten; zum Teil hatten sie ihre Ursache in den zahlreichen Schädigungen und Verlusten, welche die kriegerischen Revolutionsjahre mit sich brachten. Diese Umstände führten dazu, dass die Stadtgemeinde zwar eine grosse Zahl von Aufgaben zu erfüllen hatte, die einzelnen Aufgaben aber nur in beschränktem Umfange durchführen konnte.

# A. Die munizipalen Aufgaben.

## 1. Das Gebiet der munizipalen Tätigkeit.

Unter Berücksichtigung des Umstandes, ob eine kommunale Aufgabe normaliter, d. h. in einem dualistischen Gemeindewesen, der Einwohner- oder der Bürgergemeinde übertragen ist, gelangten wir zu einer Zweiteilung des Aufgabenkreises in munizipale und bürgerliche Aufgaben. Ihr grundlegender Unterschied fand sich in der Verschiedenheit der Interessenkreise, welche ihre Betätigung auslösten. Hier sollen nun die dem Kreis der Einwohnerschaft entsprungenen munizipalen Aufgaben herausgestellt und einer besondern Betrachtung unterzogen werden. Es ist dabei zu betonen, dass sich diese Aufgaben nicht dadurch kennzeichnen lassen, dass sie immer auf die Gesamtheit der Einwohner und nur auf diese gerichtet waren; vielmehr konnte ihr Wirkungskreis bald nur einzelne Glieder der Einwohnerschaft treffen, die bestimmten Voraussetzungen genügten (Marktpolizei, Baupolizei),

bald konnte er Individuen ausserhalb des Einwohnerkreises erfassen (Fremdenpolizei); ebenso konnte er die dauernd Niedergelassenen oder die vorübergehend Ortsanwesenden berühren.

Der Bereich der munizipalen Tätigkeit stellte keine einheitliche Grösse dar, wie dies später für das Gebiet der bürgerlichen Aufgaben nachgewiesen werden kann. Er konnte die verschiedensten Gegenstände erfassen, wodurch sich eine Vielheit von munizipalen Aufgaben ergab. Darunter traten zwei Gegenstände in den Vordergrund, welche in ihrer vorwiegenden Bedeutung alle andern Aufgaben zurückdrängten: das Polizeiwesen und das Bauwesen. Diese beiden Aufgaben waren mit der übrigen Tätigkeit der Stadtgemeinde eng vermengt; ihre Besprechung setzt deshalb eine theoretische Abgrenzung der Begriffe „Polizeiwesen" und „Bauwesen" voraus, um den weitern Aufgabenkomplex fixieren zu können.

Das Wesen der Polizei lässt sich nicht mit einer, einen eigenen Zweck betonenden Auffassung begreifen, sondern ist nur aus dem Prinzip der zweckmässigen Teilung der gesamten dem Gemeinschaftsleben entspringenden Arbeit zu verstehen. Die Polizei stellt keine selbständige Tätigkeit dar, die sich den andern öffentlichen Aufgaben gegenüberstellt, sondern sie trägt in Kooperation mit andern Funktionen zur Realisierung der Zwecke der Gemeinschaft bei. Sie ist eine bestimmte Methode des Handelns, die sowohl präventive als auch repressive, ordnende als auch fördernde, einschränkende als auch entwickelnde Akte betrifft. Als Methode kann sie die verschiedensten Gegenstände erfassen und mit andern Methoden konkurrieren. Stets aber ist sie auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit gerichtet. Den Gliedern der Gesellschaft gibt sie die Richtung für eine geordnete und fruchtbare Koexistenz durch Unterdrückung jeder unberechtigten Erhebung Einzelner über Andere oder das Ganze und durch Schaffung von gemeinnützigen Einrichtungen und Schutzanstalten gegen interne und externe Schädigungen[1]).

Die Polizei stellt keinen besondern Verwaltungszweig dar, sondern betätigt sich im ganzen Bereich der innern Verwaltung als Funktion dieser Verwaltung. Ihre Tätigkeit zur Aufrecht-

[1]) A. Schäffle: Zur Theorie der Polizei. Gesammelte Aufsätze (Tübingen, 1886); Bd. II, S. 159 fg., 179 fg. und 191 ff.

erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bildet die Grundlage für die gesamte Verwaltungstätigkeit. Die öffentliche Ordnung besteht in dem Zustand, der durch den Komplex der gesetzlichen Normen auf dem Gebiet der innern Verwaltung festgelegt ist. Somit hat die Polizei die Befolgung und Ausführung dieser Normen zu überwachen und überall da einzugreifen, wo der vom Recht vorgeschriebene Zustand gestört wird oder nicht verwirklicht ist. Bei einer Gefährdung hat sie diesen Zustand zu schützen, bei einer Störung oder Verletzung wieder herzustellen. — Die öffentliche Sicherheit ist derjenige Zustand, in welchem der Einzelne und die Gesamtheit gegen die Beeinträchtigungen ihrer vom Recht anerkannten Interessen Schutz geniessen. Dabei beschränkt sich der polizeiliche Schutz auf die Schädigungen, bei welchen für den Einzelnen weder die rechtliche noch die tatsächliche Möglichkeit zum Selbstschutz besteht. Er verhindert und beseitigt die Gefahren, welche die Lebensgüter des Einzelnen und der Gesamtheit bedrohen, sofern sie durch die Betroffenen selbst nicht abgewendet werden können[2]).

Als Funktion der innern Verwaltung kann die polizeiliche Tätigkeit auf allen die innern Angelegenheiten betreffenden Verwaltungsgebieten vorliegen. In der Marktpolizei überwacht sie alle Marktvorgänge, um den Käufer gegen Übervorteilungen im Marktverkehr zu schützen. Als Fremdenpolizei erstrebt sie den Schutz der Gemeinschaft vor Gefahren, die ihr durch die Ingerenz fremder Elemente drohen. Durch die Baupolizei trifft sie Massnahmen zur Abwendung aller Gefahren und Schädigungen, die von baulichen Objekten herrühren. Die Feuerpolizei ist im besondern auf die Verhütung und Beseitigung von Feuersgefahren gerichtet. Als Strassenpolizei sorgt sie für die Aufrechterhaltung der Ordnung, Ruhe und Sicherheit auf den öffentlichen Strassen und Plätzen. In der Sanitätspolizei sucht sie durch eine nach den Gesichtspunkten der Hygiene geleiteten Betätigung den die physische Integrität des Menschen beeinträchtigenden Einflüssen zu begegnen. — Überall bezweckt sie im Interesse der Gemeinschaft die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit.

Das öffentliche Bauwesen stellt sich in verschiedener Hinsicht in Gegensatz zum Polizeiwesen. Ein grundlegender Unter-

[2]) O Loening: Polizei. Handw. d. Staatsw., 4. Auflage; Bd. VI, S. 890.

schied besteht darin, dass ihm jedes Zwangsmoment fehlt. Während die polizeiliche Tätigkeit ihren Geboten und Verboten, durch welche sie auf die Gesamtheit einwirkt und deren Handeln wesentlich bestimmt, zwangsmässig zum Nachdruck verhelfen kann, entbehrt das Bauwesen dieser Mittel grundsätzlich. Aber auch der Zweck der beiden Aufgaben ist verschieden. Die Polizei betätigt sich immer zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, d. h. zur Erhaltung des Zustandes, der durch die gesetzlichen Normen auf dem Gebiete der innern Verwaltung vorgeschrieben ist und in welchem der Einzelne die Überzeugung eines genügenden Schutzes gegen Beeinträchtigungen der vom Recht anerkannten Interessen empfindet; sie ist also immer auf die Schaffung und Erhaltung eines gesetzlich fixierten Zustandes gerichtet. Dieser einfachen Zweckbestimmung entbehrt das Bauwesen. Seine Tätigkeit lässt sich wohl allgemein als Errichtung, Unterhaltung und Beseitigung baulicher Werke umschreiben und damit gegenüber andern kommunalen Aufgaben abgrenzen. Ihr Umfang bleibt aber unbestimmt, da er nicht durch gesetzliche Normen festgelegt wird, sondern wesentlich von Opportunitätsrücksichten abhängig ist. Aus den zahlreichen Bedürfnissen, die sich im öffentlichen Leben geltend machen und eine Betätigung des Bauwesens verlangen, werden die allgemeinsten und dringendsten herausgenommen und befriedigt. Diese Auswahl setzt voraus, dass die Bedürfnisse in jedem Einzelfall auf ihre Dringlichkeit und Allgemeinheit hin untersucht und einander gegenübergestellt werden, wobei die Gesichtspunkte der Zweckmässigkeit bestimmend sind. Sie kann nur rationell vorgenommen werden, wenn sie gesetzlich möglichst ungebunden ist. — Schliesslich unterscheidet sich das Bauwesen von der Polizei dadurch, dass es nicht auf die Aufstellung und Handhabung von Verordnungen gerichtet ist, sondern eine wirtschaftliche Betätigung im engern Sinne darstellt, die sich in der Schaffung und Erhaltung materieller Güter äussert. Sie stellt diejenigen Güter bereit, welche die Gemeinschaft zur Abwicklung des Verkehrs, zur Durchführung der Verwaltungstätigkeit und zur Erhöhung ihrer Sicherheit bedarf. Damit sind auch die drei wichtigsten Gegenstände der öffentlichen Bautätigkeit gekennzeichnet; dies sind die öffentlichen Verkehrsanlagen, die öffentlichen und privaten Gebäude und Einrichtungen der Kommune und die baulichen Werke des Befestigungswesens

Die Durchführung der öffentlichen Arbeiten auf dem Gebiete des Bauwesens kann in zwei Formen erfolgen, nämlich durch Regiebetrieb oder durch Submission; im erstern Falle führt die öffentliche Körperschaft die Arbeiten in eigener Unternehmung aus, im letztern beschränkt sie sich auf eine Leitung und Überwachung der Bauarbeiten, die durch private Unternehmer ausgeführt werden. Grundsätzlich ist zu betonen, dass keine genügenden Momente vorliegen, die ausschliesslich für die eine oder die andere Betriebsform sprechen. Bald erhält diese, bald jene den Vorzug, je nach der konkreten Situation und je nachdem, ob ihre Wirkung vom volkswirtschaftlichen Standpunkt der Produktivität oder vom privatwirtschaftlichen Standpunkt der Rentabilität aus untersucht wird. Einem durch rein volkswirtschaftliche Erwägungen geleiteten Handeln sind aber durch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune enge Grenzen gezogen.

Das Polizeiwesen und das Bauwesen stellten die wichtigsten kommunalen Aufgaben dar. Doch erschöpfte sich in ihnen die munizipale Tätigkeit nicht; vielmehr lassen sich noch einige Aufgaben unbedeutenderen Umfangs feststellen, die sich ergeben, wenn wir von dem Komplex der als Polizei- und Bauwesen bezeichneten kommunalen Tätigkeit diejenigen herausgreifen, die mit diesen nur in Verbindung stehen, ihrem Wesen nach aber nicht unter die Begriffe der Polizei- und der Bautätigkeit subsumiert werden können. Auch sie wurden zur Wahrung der Interessen der städtischen Einwohner durchgeführt, bildeten also einen Bestandteil der munizipalen Betätigung. Ihre Ermittlung lässt sich jedoch später besser durchführen, nachdem die von der Stadtgemeinde ausgeübte polizeiliche und Bautätigkeit nach ihrem genauen Umfange festgestellt ist.

## 2. Das Polizeiwesen.

Die Betätigung der Stadtgemeinde auf dem Gebiete des Polizeiwesens umfasste nicht den gesamten als Polizei bezeichneten Komplex von Verwaltungstätigkeit, sondern erschöpfte sich in der Ausübung der „lokalen Polizei“. Bei der Aufzählung der Kompetenzen des Gemeindevorstandes war auf die vom Organisationsgesetz festgelegten Grundlagen dieser Tätigkeit hingewiesen worden. Darnach bestand die lokale Polizei vorwiegend in der Ausübung der Gesetze und Verordnungen, welche durch die

kantonale Obrigkeit auf dem Gebiete des Polizeiwesens erlassen wurden. Die Polizeitätigkeit der städtischen Kommune war also in erster Linie exekutiver Natur, wobei die Exekution grundsätzlich auf den Umfang des kommunalen Territoriums beschränkt blieb. Die gemeindlichen Polizeibehörden funktionierten als Verwaltungsorgane für die Durchführung der kantonalen Polizei, indem sie alle das Polizeiwesen berührenden Vorgänge zu überwachen, jede Übertretung der kantonalen Gesetze und Verordnungen anzuzeigen, überhaupt nach Massgabe dieser Gesetze und Verordnungen sich zu betätigen hatten.

Das von der Stadtgemeinde ausgeübte Polizeiwesen war aber nicht ausschliesslich Exekution; dem Gemeindevorstand stand auch eine legislative Tätigkeit zu. Sie erfolgte in der Form von Verfügungen, die zum bessern Vollzug der kantonalen Gesetze erlassen wurden. Hier bediente sich der Staat der ihm subordinierten Kommune nicht als Ausführungsorgan für die Durchführung seiner genau umschriebenen Aufgaben, sondern als geeignetes Werkzeug für die Anpassung der gesamten polizeilichen Tätigkeit an die lokalen Verhältnisse. In dieser Funktion trat die grosse Überlegenheit der Kommune als örtlicher Verband über den Staat zutage. Innerhalb der vom Staat aufgestellten Schranken konnte sich die polizeiliche Tätigkeit der Kommune frei bewegen; ihr war ein Gebiet zur selbständigen Betätigung eröffnet, das noch näher zu untersuchen sein wird.

Neben dieser Mischung der exekutiven mit der legislativen Tätigkeit bestand auch eine solche der Exekution mit der Rechtssprechung, indem den polizeilichen Organen der Stadtgemeinde eine bestimmte Judikatur zugesprochen war, deren Ausmass in den Organisationsgesetzen noch von besondern gesetzlichen Bestimmungen abhängig gemacht wurde. Das Fehlen einer richterlichen Tätigkeit der administrativen Behörden wurde als ein grosses Hindernis für die Durchführung der polizeilichen Aufgaben betrachtet; ihm wurde die meist geringe Wirksamkeit der Polizeiverfügungen während der Helvetik, wo jede Übertretung an die ordentlichen Gerichte anzuzeigen war, zugeschrieben[3]). Auf diese Erfahrungen gestützt fand in der Mediationszeit eine

[3]) Vgl. den Antrag des Stadtrates an den Kantonsrat, vom 22. August 1803; Archiv, Straf- und Polizeiakten O 2.

Reihe von Strafbefugnissen, welche die polizeilichen Organe früher inne hatten, wieder Bestätigung. Sie blieben bis zum Beginn der dreissiger Jahre des 19. Jahrhunderts bestehen, als die neue Kantonsverfassung den Grundsatz der Gewaltentrennung aufstellte und damit eine Loslösung der Judikatur von der Exekution brachte.

Das oberste Organ für die polizeiliche Tätigkeit der Stadtgemeinde bildete der kleine Stadtrat; er hatte die Handhabung der gesamten lokalen Polizei zu überwachen. Zur Durchführung dieser Tätigkeit bediente er sich zahlreicher untergeordneter Organe, die bei der Besprechung der einzelnen polizeilichen Aufgaben noch Erwähnung finden werden. Neben diesen ausschliesslich im Dienst des Polizeiwesens stehenden Organen bestanden noch mehrere Institutionen, denen neben ihren ursprünglichen Aufgaben die Ausübung bestimmter polizeilicher Funktionen übertragen war. So stand den Zünften der Vollzug von Verordnungen, die Beaufsichtigung von Marktvorgängen und die Bevogtung der von den Zunftmitgliedern hinterlassenen Witwen und Waisen zu[4]). Den 5 Vorstadtgesellschaften (St. Alban, Äschen, Steinen, Spahlen und St. Johann) war im Bereich der Vorstädte die Aufrechterhaltung der Ordnung und die Durchführung der polizeilichen Verordnungen aufgetragen[5]). Im städtischen Territorium, das ausserhalb der Stadtmauern aber noch im „Zwing und Bann" der Kommune lag, funktionierten die Gescheide der mehrern und der mindern Stadt, welche neben einer für geringere Übertretungen polizeilicher Verordnungen zustehenden Judikatur auch die gesamte Lokalpolizei auszuüben hatte[6]). — So ergab sich eine grosse Zersplitterung des Polizeiwesens, die sich als sehr nachteilig erweisen musste, weil sie die Beweglichkeit und Raschheit des Handelns hemmte. Sie ergab auch den Anlass zu einer baldigen Revision, die eine straffere und zentralistischere Gestaltung der Polizeiorganisation brachte.

Die städtische Polizei stand den wechselvollen und mannigfaltigen Äusserungen des sozialen Lebens mit der Aufgabe gegen-

[4]) Dekret des kleinen Stadtrats über die Wiederherstellung der Zünfte, vom 8. Dezember 1803; S G B, Bd. I, S. 177.

[5]) Wiederherstellung der E. Gesellschaften in den Vorstädten, vom 5. März 1804; S G B, Bd. I. S. 224.

[6]) Gescheidsordnung der Stadt Basel vom 8. Januar 1770; Archiv, Justizakten D D 1.

über, im Interesse der allgemeinen Ordnung und Sicherheit nach den jeweils gegebenen Umständen Satzungen aufzustellen, denen sich jedes Individuum zu unterwerfen hatte, und ihre Befolgung zu bewirken. Die Gesamtheit der kantonalen und städtischen Verordnungen auf dem Gebiete der innern Verwaltung ergab dabei ein Bild, das der Regelung des öffentlichen Lebens der mittelalterlichen Stadt sehr nahe kam. Gleiche Massnahmen, die damals durch die herrschenden Zünfte getroffen wurden, wiederholten jetzt die städtischen Behörden. In beiden Fällen war es darum zu tun, den städtischen Einwohner vor äussern Gefahren zu behüten, den einheimischen Produzenten vor der fremden Konkurrenz zu schützen, den Käufer vor Übervorteilungen durch den Verkäufer sicherzustellen und den Konsumenten vor Schädigungen aus dem Genuss der Nahrungsmittel zu bewahren; nur ging die Regelung jetzt nicht mehr von der berufsmässig orientierten Zunft, sondern von der demokratisch zusammengesetzten Obrigkeit aus. Auf den verschiedensten Gebieten wurde die Freiheit des Einzelnen zugunsten der allgemeinen Sicherheit und Ordnung beschnitten. Ein Netz von Verordnungen, Verfügungen, Ordnungen und Kundmachungen überzog das gesamte öffentliche Leben und hinderte es in seiner Bewegungsfreiheit. Die ordnende, regelnde und einschränkende Polizeitätigkeit bildete eine der wichtigsten Aufgaben der Stadtgemeinde. Sie äusserte sich namentlich als Markt-, Fremden-, Bau-, Feuer-, Strassen- und Sicherheitspolizei.

Einen wesentlichen Bestandteil des städtischen Polizeiwesens bildete die Marktpolizei als Inbegriff aller das Marktwesen berührenden polizeilichen Regelungen. Sie erfasste die verschiedensten Marktvorgänge und Gegenstände, die auf dem Markte angeboten wurden. Dabei schenkte sie dem Nahrungsmittelwesen als der Grundlage für die Befriedigung eines der wichtigsten Bedürfnisse ihre besondere Aufmerksamkeit. Die städtische Nahrungsmittelpolizei wurde von zwei Gesichtspunkten aus gehandhabt, von demjenigen der Ernährung und demjenigen des Verkehrs; dort bezweckte sie den Schutz des Konsumenten, hier den Schutz des Käufers. Im erstern Falle suchte sie durch hygienische Massnahmen den schädigenden Einflüssen zu begegnen, die den Menschen aus den Gegenständen ihrer Bedürfnisbefriedigung erwachsen konnten. Die Marktfreiheit war im In-

teresse der Volksgesundheit Beschränkungen unterworfen; die Beschaffenheit bestimmter Nahrungsmittel wurde auf die Möglichkeit von Gesundheitsschädigungen hin beobachtet und untersucht. – Im Gegensatz zu den Massnahmen hygienischer Art bezweckte die vom Standpunkt des Verkehrs beherrschte Regelung des Nahrungsmittelwesens einen Schutz des Käufers bei der Eindeckung seines Bedarfes gegen Übervorteilungen und Täuschungen. Sie erfasste die einzelnen Markt-*vorgänge*, prüfte die verwendeten Messgeräte und untersuchte, ob die dem Käufer angebotenen Waren die angepriesenen Qualitäten und vorgegebenen Gewichte enthielten und nicht über den zulässigen Preis verkauft wurden. Sie beschwerte den freien Marktverkehr durch zahlreiche Einschränkungen, deren Rechtfertigung sie im Schutze der einer genügenden Selbsthilfe entbehrenden schwächern Marktpartei sah.

Das Hauptaugenmerk der städtischen Nahrungsmittelpolizei war auf den Verkehr mit Brot, Kornfrüchten, Fleisch, Obst, Gemüse, Butter und Wein gerichtet. Um die Durchführung der Polizei auf diesen Gebieten zu erleichtern, wurde der gesamte nicht auf Grund einer Bestellung ausgelöste Verkehr oder der Verkehr mit den eingeführten, ausserhalb der Stadt gewonnenen Waren auf einem bestimmten örtlich abgegrenzten Bereich, dem öffentlichen *Markt*, zwangsmässig konzentriert. Der Zwang zur Benützung des öffentlichen Marktes bildete ein Charakteristikum der städtischen Nahrungsmittelpolizei. Indem er für Käufer und Verkäufer einen obligatorischen Treffpunkt festlegte, ermöglichte er eine mühelose Überwachung aller Marktvorgänge und eine genaue Kontrollierung aller feilgebotenen Waren auf die Erfüllung der hygienischen Anforderungen hin. Diese marktmässige Konzentration erfolgte nicht für alle Waren gemeinsam, sondern war für die einzelnen Warengattungen gesondert. So gab es ein besonderes Brothaus, in welchem alles fremde, d. h. nicht in der Stadt gebackene Brot zum Verkauf auszulegen war, sofern es nicht für eine private Bestellung hergestellt wurde. Im Kornhaus hatte sich der gesamte Verkauf von Kornfrüchten abzuspielen, wenn keine besondere Erlaubnis für den Handel ausserhalb des Kornhauses vorlag; diese lokale Konzentration wurde noch gesteigert durch eine zeitliche, durch welche der Verkauf auf zwei Wochentage beschränkt blieb. Der Handelsverkehr mit Fleisch

war vorwiegend aus hygienischen Erwägungen auf bestimmten Verkaufsplätzen zentralisiert, um das zum Verkauf bestimmte Fleisch auf seinen Gesundheitszustand hin prüfen zu können. Aus denselben Gründen hatte auch das Schlachten der Tiere innerhalb der Stadt an besondern Orten stattzufinden mit Ausnahme der Notschlachtungen, die unter amtlicher Aufsicht an Ort und Stelle vorgenommen werden durften. Weitere Zusammenfassungen des Handelsverkehrs bestanden auf dem „Kraut-, Anken- und Obstmarkt" zur Vermeidung des Angebots an unreifen und ungesunden Waren, und auf dem „ordentlichen Weinmarkt", wo sich der Verkauf fremden nicht bestellten Weines abzuwickeln hatte.

Die polizeilichen Regelungen legten dem freien Marktverkehr grosse Hindernisse auf, indem sie den Handel mit Nahrungsmitteln durch zahlreiche Beschränkungen und Verbote einengten. Im Vordergrund der Beschränkungen standen die Massnahmen, die zur Unterdrückung des die Nahrungsmittel verteuernden Zwischenhandels getroffen wurden, und die besondern Preisfestsetzungen, welche der städtischen Bevölkerung dauernd günstige Einkaufsbedingungen zu verschaffen suchten. Die Taxierung erfasste die wichtigsten Nahrungsmittel, das Brot, die Milch und das Fleisch. Sie wurde durch den städtischen Rat vorgenommen und war jeweils öffentlich bekannt zu geben, um jedem Käufer die Möglichkeit einer Kontrolle einzuräumen.

Andere Einschränkungen hatten rein hygienische Gesichtspunkte zum Motiv. Von grosser Bedeutung waren darunter die den Fleisch- und den Schlachtviehmarkt betreffenden Massnahmen. Sie unterstellten sowohl die Schlachtungen als auch alles zum Verkauf angebotene Fleisch der amtlichen Kontrolle und Prüfung der städtischen Fleischschau, um damit die Konsumenten vor dem Genuss gesundheitsschädlichen Fleisches zu bewahren. Diese Überwachung ersetzte dem Konsumenten die eigene Beurteilung der Qualität und des Gesundheitszustandes des Fleisches. Aber auch die Produzenten genossen ihre Vorteile; denn sie wurden durch die fortgesetzten Untersuchungen auf die bestehenden Viehkrankheiten aufmerksam gemacht und zur Vornahme von Bekämpfungsmassnahmen veranlasst. — Neben dem Fleischmarkt wurde auch auf dem Kraut- und Obstmarkt eine scharfe polizeiliche Aufsicht ausgeübt, um

den Verkauf von unreifen und ungesunden Lebensmitteln zu vermeiden[7]).

Neben der Nahrungsmittelpolizei war die Fremdenpolizei von grösserer Bedeutung innerhalb des städtischen Polizeiwesens. Sie umfasste die polizeiliche Tätigkeit, die zur Beaufsichtigung der im Gemeindegebiet befindlichen Fremden ausgeübt wurde, „um genaue Kenntniss aller in hiesige Stadt ankommenden und sich niederlassenden Fremden zu haben, damit solche der Wachsamkeit der Polizey nicht entgehen können"[8]). Ihr Zweck lag in einem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gegen jede unerwünschte Ingerenz fremder Elemente. Eine Gefährdung stand bei dem fortgesetzten Prozess der Bevölkerungsverschiebung nicht ausser Frage. Aus den Ziffern, die bei der Besprechung des Umfangs der Kommune gegeben wurden, liess sich das Mass der wachsenden Durchsetzung der städtischen Bevölkerung durch Fremde erkennen. Bald mussten sich aber die nachteiligen Folgen dieser Bewegung geltend machen. Sie äusserten sich vor allem darin, dass das Gemeinschaftsleben der alt-ansässigen Bevölkerung durch fremde Kräfte, die den lokalen Interessen indifferent gegenüberstanden, gestört wurde. Die Störung konnte sich zu einer Gefährdung auswachsen, wenn der fremde Zuwachs gesellschaftlich minderwertige Individuen mit sich führte. Tatsächlich brachten die zahlreichen napoleonischen Kriege viele Heimatlose, die an das städtische Fremden- und Armenwesen erhöhte Anforderungen stellten. Von den durch solche Elemente bedrohten Gefahren war die Gemeinschaft durch eine gesteigerte Tätigkeit der Fremdenpolizei zu schützen.

Die von der Stadtgemeinde ausgeübte Fremdenpolizei war gegen alle Individuen gerichtet, die nicht im Besitz des Staatsbürgerrechts des Kantons Basel standen. Der Begriff des Fremden umfasste darnach alle dieses kantonale Bürgerrecht nicht besitzenden Personen, „weil viele Fremde sich für solche fälschlich aus-

[7]) Kundmachung über Verkauf und Gewicht des Brodes, vom 24. April 1804; S G B, Bd. I, S. 242. — Kornhausordnung für die Stadt Basel, vom 6. Februar 1804; S G B, Bd. I. S. 217. — Verordnung über den Verkauf des Fleisches, vom 3. Oktober 1803; S G B, Bd. I. S. 158. — Verordnung vom 26. März 1804; S G B, Bd. I. S. 229. — Kraut- , Anken- und Obstmarkt-Ordnung, vom 30. Juli 1806; S G B, Bd. II, S. 91.

[8]) Verordnung über die Ertheilung von Aufenthaltskarten für Fremde, vom 29. August 1803; S G B, Bd. I, S. 150.

geben“[9]). Die Aufgabe der Fremdenpolizei wurde als Beaufsichtigung der in der Stadt „ankommenden und sich niederlassenden Fremden“ fixiert; sie zerfiel also in eine Regelung des Aufenthalts- und in eine solche des Niederlassungswesens. Die in der Stadt Aufenthalt nehmenden Fremden wurden teilweise beim Gebietseintritt, teilweise während ihres Aufenthaltes erfasst. Eine Erfassung beim Gebietseintritt erfolgte gegenüber allen Personen, deren Aufenthalt nicht erwünscht war und die deshalb die strengste Beaufsichtigung erforderlich machten (Bettler und wandernde Handwerksburschen). Während des Aufenthaltes, also nach erfolgtem Gebietseintritt, wurden grundsätzlich alle Fremden erfasst, die sich länger als 3 Tage im Bann der Stadtgemeinde aufhielten. Jeder diese Frist überdauernde Aufenthalt verlangte die Einholung einer Aufenthaltsbewilligung, die nur auf Grund einer genügenden Legitimation über Leumund, Heimat und Erwerb erteilt wurde[10]).

Noch strenger wurde die Niederlassung geregelt; denn hier handelte es sich um die Festsetzung von Massnahmen über den auf längere Dauer gerichteten Aufenthalt von ortsfremden Individuen. Durch die Vermittlungsakte war zwar jedem Schweizerbürger das Recht zugesichert, sich in einem beliebigen Kanton niederzulassen und bei Unterwerfung unter die zünftigen und obrigkeitlichen Ordnungen ein Gewerbe zu betreiben; doch wurde dieses Recht nur auf Grund eines genügenden Nachweises des Bürgerrechts in der Eidgenossenschaft anerkannt. Hinsichtlich der Niederlassung der Ausländer fand eine Unterscheidung zwischen fränkischen Bürgern und andern Ausländern statt, wobei jene eine Vorzugstellung genossen, welche auf die unter Napoleon errungene Hegemonie Frankreichs gegenüber der Eidgenossenschaft zurückzuführen ist[11]).

Unklar blieb lange die Stellung derjenigen Bürger und Fremden, deren Niederlassung durch die helvetische Regierung zugestanden wurde. Der Entscheid über diese Klasse der Einwohner stand der Tagsatzung zu, wurde aber immer wieder hinausge-

[9]) Verordnung vom 29. August 1803; a. a. O.

[10]) Verordnung gegen den Gassenbettel, vom 2. September 1805; Archiv, Armenwesen A. 1. - Stadtpolizey-Ordnung über Aufnahme von Fremden, vom 13. August 1806; S G B, Bd. II, S. 88.

[11]) Kundmachung betreffend den Aufenthalt der sich allhier niedergelassenen Fremden, vom 16. November 1803; Kantonsblatt 1803; 3. Abt. S. 88. Kundmachung vom 4. Juni 1804; Kantonsblatt 1804, 2. Abt. S. 89.

schoben. Dieser Umstand zog nachteilige Konsequenzen nach sich, da es mit der bestehenden Verfassung nicht vereinbar war, dass Personen ohne nachgewiesenes Gemeindebürgerrecht in der Stadt niedergelassen waren oder gar ein Gewerbe betrieben. Zur Beseitigung der Unbestimmtheit der Sachlage griff der Stadtrat einer Regelung der Tagsatzung durch eine Interimsmassnahme vor. Darnach war es den von der helvetischen Regierung mit einem Niederlassungsschein versehenen Schweizerbürgern gestattet, in beschränktem Masse ein Gewerbe zu betreiben; dagegen wurden die den Fremden erteilten Niederlassungsbewilligungen als „null und nichtig" erklärt. Die Fremden konnten als Aufenthalter weiterhin in der Stadt verbleiben oder das Territorium der Kommune verlassen[12]).

Im Interesse der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit wurde auch das Bauwesen einer polizeilichen Regelung, der Baupolizei, unterworfen. Dem Eigentümer von Grund und Boden war zwar durch ein helvetisches Gesetz das Recht eingeräumt, sein Grundstück zu bebauen; doch war er dabei durch die Respektierung des Eigentums und der Rechte der Mitbürger und durch die Berücksichtigung des allgemeinen Wohls gebunden[13]). Zum Schutze der Gesamtheit und der Nachbarn im besondern wurde deshalb eine Reihe von Vorschriften erlassen, welche die Verfügungsgewalt des Eigentümers von Grund und Boden reduzierten.

Die von der Baupolizei der Stadtgemeinde erlassenen Massnahmen waren in der „Fünfer-Ordnung" zusammengefasst, die als Bauordnung vom „Fünfer-Amt", einer besondern über das Bauwesen eingesetzten richterlichen Instanz, zur Beilegung aller Streitigkeiten über die Bauangelegenheiten erlassen wurde. Sie zerfielen in die zum Schutze der allgemeinen Sicherheit getroffenen Massnahmen und in die Vorschriften, die das Verhältnis des Baueigentümers zu seinen Nachbarn regelten. Massnahmen der erstern Art gab es nur wenige; sie bezogen sich vorwiegend auf die feuersichere Anlage der baulichen Werke und brachten damit eine Ergänzung zu der weiter unten zu besprechenden Feuerpolizei. Ferner traf die Bauordnung einige polizeiliche Bestim-

[12]) Kundmachung in Betreff der helvetischen Burgerrechts Briefe und Niederlassungs Scheine, vom 15. Mai 1804; Kantonsblatt 1804, 2. Abt. S. 42.
[13]) Gesetz vom 13. Dezember 1798; Archiv, Bauakten A 1.

mungen zum Schutze des öffentlichen Eigentums gegen Beeinträchtigungen durch Private. Dagegen fehlten alle weitern Massnahmen, die später im Interesse der Sicherheit und Gesundheit der Hausbewohner, im Hinblick auf ein ästhetisch einwandfreies Strassenbild und aus andern Gesichtspunkten und Erwägungen heraus erlassen und zum Hauptgegenstand der Baupolizei wurden.

Einen grössern Umfang nahmen die Bestimmungen ein, die das Verhältnis regelten, in das der Ersteller oder Eigentümer eines Bauwerkes mit seinen Nachbarn trat. Hier handelte es sich um Einschränkungen des Baurechts nicht im Interesse der Allgemeinheit, sondern unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interessen benachbarter Grund- und Baueigentümer. Die Bauordnung traf Bestimmungen über die Ansprüche bei Schädigungen durch bauliche Einrichtungen, über die beidseitige Benützung von Gebäudeteilen, über deren Unterhalt usw. Sie schuf die rechtliche Grundlage für eine Regelung der nachbarlichen Verhältnisse auf dem Gebiete des Bauwesens, die als Übung schon lange bestand und später zu einem grossen Komplex polizeilicher Normen ausgebildet wurde[14]).

Zum Schutze des Lebens und des Eigentums der städtischen Einwohner gegen Gefahren, die durch eine Feuersbrunst entstanden, wurde eine besondere Feuerpolizei ausgeübt. Sie hatte alle Massnahmen zu treffen, die zur Abwendung oder Verminderung dieser Gefahren beitrugen. Ihre Tätigkeit zerfiel in eine präventive und in eine repressive. Die präventive Tätigkeit bestand im Erlass von Verordnungen, die im Interesse der öffentlichen Sicherheit und des Schutzes von Leben und Eigentum dem Einzelnen bestimmte Beschränkungen auferlegten. Den Einwohnern befahlen sie die Vornahme von Massnahmen zur Vermeidung von Feuersgefahren. Ihre Befolgung wurde durch die besondere Institution der Feuerschau überwacht, welche die öffentlichen und privaten Häuser der Stadt alljährlich zu visitieren, die Feuerherde, Kamine und alle andern der Feuerung dienenden Mittel zu besichtigen und die Besitzer zur sofortigen Abschaffung oder Verbesserung gefährlicher Einrichtungen anzuhalten hatte. Ihr lag auch im weitern die Prüfung aller Umstände ob, die der

[14]) Fünfer-Ordnung der Stadt Basel, vom 17. Juli 1741; Archiv Bauakten A 3.

Abwendung einer eingetretenen Feuersgefahr dienen konnten. — Neben dieser präventiven Tätigkeit enthielt die Feuerpolizei auch repressive Massnahmen, die in Form von Geboten und Einladungen die Einwohner zur Mithilfe bei der Abwendung von Feuersgefahren heranzogen. Der Stadtrat behielt sich über diese Materie ausdrücklich das Recht vor, auf Grund der spätern Erfahrung noch besondere Vorkehrungen zur Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu treffen[15]).

Ein weiterer Zweig des städtischen Polizeiwesens bestand in der Strassenpolizei, die in ihrem weitern Sinne verschiedene Gegenstände umfasste. Als Verkehrspolizei regelte sie den Verkehr, der sich auf den öffentlichen Strassen und Plätzen abspielte; daneben enthielt sie auch Maßnahmen, welche die Beleuchtung der Strassen und die Sauberhaltung und Reinigung der öffentlichen Verkehrswege, Bäche und Flüsse und der öffentlichen Brunnanlagen betrafen. Während jene ausschliesslich vom Gesichtspunkte des Verkehrs geleitet war, wiegte bei der Strassenreinigung das sanitäre und bei der Beleuchtung das Moment der Sicherheit vor. — Der gesteigerte Verkehr machte die Ausübung einer besondern Verkehrspolizei nötig. Sie umfasste alle Maßnahmen, die den gesamten Strassenverkehr im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einer Regelung unterwarfen. Ihre Durchführung wurde durch den Umstand erleichtert, dass viele Waren nicht frei absetzbar, sondern auf bestimmten Märkten zum Verkauf anzubieten waren; für den Verkehr ergab sich daraus eine Konzentration der Warenzufuhr auf wenige Durchgangsstrassen, die besonders überwacht und verkehrsfähig gehalten werden konnten. Im einzelnen traf die Verkehrspolizei Maßnahmen gegen das Verstellen der Strassen und Plätze, erliess Vorschriften über Gespann, Belastung und Ladungsbreiten der Fuhrwerke, untersagte das schnelle Fahren und Reiten usw. Sie bewirkten mehr eine Beschränkung des Verkehrs als eine Beseitigung der Verkehrshindernisse[16]).

Die übrige nicht auf den Verkehr gerichtete Strassenpolizei trug das allgemeine Merkmal, dass sie vorwiegend in Maßnahmen bestand, welche die städtischen Einwohner zur ausschliesslichen

[15]) Feuerordnung vom 13. April 1805; S G B, Bd. I, S. 347.

[16]) Vgl. Verordnungen vom 12. Sept. 1803 (S G B, Bd. I, S. 155), vom 9. März 1808 (S G B, Bd. III, S. 279) u. a.

Durchführung oder zur Unterstützung der öffentlichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strassen-, Fluss- und Brunnenreinigung und der Strassenbeleuchtung verpflichteten. Die auf die Strassenreinigung bezogenen Massnahmen wurden aus sanitären Gesichtspunkten getroffen, „da die Reinhaltung der Strassen und öffentlicher Plätze einer Stadt allzuvielen Einfluss auf die Gesundheit derselben Einwohner hat, als dass dieser Gegenstand nicht besondere Aufmerksamkeit der Polizei verdienen sollte“[17]). Die das Brunnwesen berührende Polizei regelte einerseits die Wasserversorgung, um für den täglichen Bedarf und für dringende Notfälle immer genügende Mengen Wassers in Bereitschaft zu halten; anderseits traf sie Massnahmen zur Reinhaltung der Brunnen aus hygienischen und ästhetischen Gründen. Das Beleuchtungswesen musste, da es nur in sehr geringem Masse durch eine öffentliche Unternehmung betrieben wurde, durch zahlreiche Bestimmungen geleitet werden, welche die Einwohner zur Vornahme von Handlungen verpflichteten oder einluden, die geeignet waren, eine öffentliche Beleuchtung zu ersetzen[18]).

Noch bleibt eine besondere Form zu erwähnen, in der die städtische Polizei hervortrat und eine bedeutendere Stellung einnahm; dies war die Sicherheitspolizei. Allgemein lassen sich unter diesem Begriff alle Massnahmen zusammenfassen, die auf dem Gebiete der innern Verwaltung zur Sicherstellung des Individuums vor Gefährdungen des Lebens, der Freiheit und des Eigentums getroffen werden. In diesem Sinne berührt sich die Sicherheitspolizei mit andern Zweigen des städtischen Polizeiwesens. So bezweckten die bei der Nahrungsmittelpolizei besprochenen sanitären Bestimmungen einen Schutz des Lebens des Konsumenten vor Schädigungen aus dem Genuss der Nahrungsmittel; so war die Fremdenpolizei auf eine Sicherstellung der Gemeinschaft vor Gefährdungen durch die fremde Ingerenz gerichtet; ebenso finden sich auch bei der Verkehrspolizei, der Baupolizei, der Feuerpolizei, und auf andern Gebieten zahlreiche Berührungspunkte mit der Sicherheitspolizei. Diesem allgemeinen Begriff können wir jene Polizeitätigkeit im besondern entgegen-

[17]) Polizey-Ordnung vom 15. Dez. 1804, S G B, Bd. I, S. 315.

[18]) Vgl. Archiv, Brunnakten H 1. — Publikation vom 16. Mai 1804; Kantonsblatt 1804, 2. Abteilung und Verordnung vom 10. Oktober 1804, S G B, Bd. I, S. 282.

stellen, die nur diejenigen Massnahmen umfasst, welche das Leben, die persönliche Freiheit und das Eigentum des Einzelnen und der Gemeinschaft vor Benachteiligungen aus unmittelbaren Eingriffen zu schützen suchen.

In der Durchführung dieser Aufgabe traf die städtische Polizei verschiedene Massnahmen. Zur Abwendung äusserer Gefahren wurden alle während des Tages in die Stadt kommenden Individuen einer Beobachtung unterstellt. Da die innere Stadt durch Mauern umgeben war, musste sich der gesamte Verkehr durch die Stadttore bewegen, wodurch die Ausübung dieser Sicherheitsmassnahmen wesentlich erleichtert wurde. Mit Einbruch der Dunkelheit — „wenn keine Schrift mehr gelesen werden kann" — waren die Stadttore zu schliessen, um erst bei Tagesanbruch wieder eröffnet zu werden. Nach Torschluss fanden nur noch die mit besondern Bewilligungsscheinen versehenen Personen Einlass. — Die Sorge für die Ordnung und Sicherheit im Innern der Stadt war einem organisierten Polizeiwachtdienst übertragen. Den Wachtdienst hatten alle städtischen Einwohner zu versehen oder auf ihre Kosten versehen zu lassen. Die Oberaufsicht über den gesamten städtischen Wachtdienst übte eine „Central Wacht Kommission" aus, die alle im Interesse der allgemeinen Sicherheit stehenden Massnahmen zu ergreifen hatte[19]).

Mit den bisher besprochenen polizeilichen Zweigen war die von der Stadtgemeinde ausgeübte Polizei noch nicht erschöpft. Auch auf andern Gebieten unterwarf sie zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit das soziale Leben Beschränkungen, indem sie durch Gebote und Verbote bestimmte Handlungen auferlegte oder untersagte. Doch blieben diese Aufgaben von untergeordneter Bedeutung, sodass sie hier übergangen werden können. — Ebenso erübrigt es sich, von einer Sanitätspolizei im besondern zu sprechen. Die dieses Gebiet berührenden Massnahmen wurden meist erwähnt, soweit sie das städtische Polizeiwesen betrafen. Sie waren rein exekutiver Natur, da die Sanitätspolizei grundsätzlich dem staatlichen Aufgabenkreis zugeteilt war. Ein besonderes kantonales Organ übte auf dem ge-

[19]) Verordnung vom 13. Juli 1801; Kantonsblatt 1801, 3. Abteilung. — Dekret vom 13. Oktober 1804; S G B, Bd. I, S. 283. — Publikation vom 17. Oktober 1804; Kantonsblatt 1804, 3. Abteilung.

samten Gebiet des Kantons eine Gesundheitspflege aus, sodass der Stadtgemeinde neben den erwähnten sanitätspolizeilichen Massnahmen kein Feld zur Betätigung blieb[20]).

## 3. Das Bauwesen.

Die zweite Gruppe der munizipalen Aufgaben, die wegen ihrer grössern Bedeutung eine eingehendere Darstellung verlangen, bildete die das städtische Bauwesen berührende Tätigkeit. In ihrer Gesamtheit umfasste sie sowohl eine polizeiliche als auch eine wirtschaftliche Betätigung. Die das Bauwesen betreffende städtische Polizei wurde bereits innerhalb der Bau- und der Strassenpolizei erwähnt. Hier soll nun die wirtschaftliche Tätigkeit untersucht werden, welche die Stadtgemeinde zur Befriedigung der allgemeinen Bedürfnisse auf dem Gebiete des Bauwesens ausübte. — Zunächst ist festzustellen, was das städtische Bauwesen unter Ausschluss der Polizei in sich schloss. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Organisation und Konstituierung der Stadtgemeinde übertrugen dem Gemeinderat neben der Ausübung der lokalen Polizei und der Verwaltung des Gemeindeguts auch die Besorgung alles dessen, „was zum eigenthümlichen Bauwesen seiner Gemeinde geschlagen worden ist". Eine nähere Auskunft gibt die Dotationsurkunde, welche die Aufgaben der Stadtgemeinde festlegen musste, um ihre finanziellen Bedürfnisse ermitteln zu können. Darnach zerfiel das Bauwesen in die Erstellung und Unterhaltung der öffentlichen Gebäude und in die Errichtung und Unterhaltung der übrigen im öffentlichen Interesse durchgeführten baulichen Unternehmungen und Werke.

Die öffentlichen Gebäude umfassten vor allem die baulichen Einrichtungen, die infolge der lokalen Konzentration des Marktverkehrs nötig waren, so das Kornhaus, das Salzhaus, die Schlachthäuser, das Mues- und Hanfsamenhaus, das Mehlhaus und die Mehl- und Heuwage[21]). Ferner erforderten auch die vorwiegend durch das Mittel der Anstalt durchgeführten bürgerlichen Auf-

[20]) Gesetz vom 17. März 1808; S G B, Bd. I, S. 302.

[21]) Ein besonderes städtisches Gebäude für die laufende kommunale Verwaltung gab es noch nicht; die Sitzungen des Stadtrats wurden im Posthause abgehalten, das zwar im Eigentum der Stadt stand, aber zu einem erheblichen Teil dem Kanton zur Disposition zu stellen war für die Durchführung der Postunternehmung; hier wurden auch die Archivschriften der Stadt verwahrt.

gaben besondere Gebäude, die durch die städtische Bautätigkeit zu unterhalten waren. Im weitern war der Stadtgemeinde die Besorgung des Kaufhauses überwiesen, in welchem die ein- und ausgeführten Waren zwecks Erhebung der kantonalen und städtischen Zölle niederzulegen waren.

Innerhalb der übrigen im öffentlichen Interesse durchgeführten baulichen Unternehmungen und Werke übertrug die Dotationsurkunde der Stadt den Unterhalt der öffentlichen Strassen, Plätze und Treppen innerhalb des städtischen Bannes und der Landstrassen vor den Toren, die Besorgung der Brücken, Stege und Gewölbe und die Eindämmungen und Wuhrungen der Flüsse und Bäche, die Unterhaltung der Wasserleitungen, Brunnen, Brunnhäuser, Behälter und Dohlen des Abwassers, und die Vornahme der Fuhren für die Durchführung der öffentlichen Arbeiten. Daneben verlangte die Bautätigkeit selbst besondere Einrichtungen, wie Werkhöfe, Magazine und Materiallager, Stallungen usw. Ausserdem besass die Stadtgemeinde noch eine Anzahl von Wohngebäuden, die sie für ihre Beamten verwendete. Mit Ausnahme des Unterhalts der Landstrassen, die über den Stadtbann hinausgingen und deren Besorgung durch besondere kantonale Bestimmungen geregelt wurde, beschränkte sich die städtische Bautätigkeit grundsätzlich auf das Gebiet des Gemeindebannes.

Die grossen Schädigungen und Verluste während der Revolutionsjahre äusserten sich auf dem Gebiete des Bauwesens besonders stark. Die öffentlichen Strassen, Gebäude und Brunnanlagen waren infolge der zahlreichen eidgenössischen und fremden Truppendurchzüge und Einquartierungen erheblich geschädigt worden. Dieser erhöhten Beanspruchung stand die finanzielle Unfähigkeit zur Vornahme der erforderlichen Arbeiten gegenüber, sodass die Strassen einem zunehmenden Verfall entgegengehen mussten. Um die vernachlässigten Bauarbeiten wieder einzuholen, war ein Aufwand von 80.000 Franken nötig, wobei die unvorhergesehenen Arbeiten, die sich wegen des schlechten Zustandes der Strassen noch auf einen erheblichen Betrag belaufen konnten, nicht eingeschlossen waren[22]). Diese Summe wird anschaulich, wenn wir ihr gegenüberhalten, dass der Stadtgemeinde bei ihrer

---

[22]) Schreiben des Bauamtes an den Stadtrat, vom 2. Sept. 1803; Archiv, Bauakten C 1.

Vermögensausstattung zur Besorgung aller munizipalen Aufgaben eine jährliche Einkommensumme von 60.000 Franken zugesprochen wurde.

Neben der Besorgung des städtischen Strassenwesens war der Stadt auch der Unterhalt zahlreicher Landstrassen übertragen, von der Erwägung ausgehend, dass diese hauptsächlich von städtischen Einwohnern und vom städtischen Verkehr in Anspruch genommen wurden. Die Strassen des gesamten Kantons wurden vermessen und davon der Stadtgemeinde der dritte Teil zugewiesen; die übrigen Strassen wurden nach Maßgabe der Bevölkerungszahl, des Viehstandes und anderer Merkmale auf die Gemeinden der beiden Landdistrikte Liestal und Waldenburg verteilt[23]).

Grössere Sorgfalt wurde neben dem Strassenwesen auch auf alle mit der Wasserversorgung in Zusammenhang stehenden baulichen Einrichtungen verwendet. Die Aufgabe des Bauwesens bestand hier darin, durch Anlage und Unterhalt von Wasserleitungen, Brunnhäusern und öffentlichen Brunnanlagen die Grundlagen für eine genügende Wasserversorgung der Stadt zu schaffen. Das Wasser für die städtische Versorgung wurde aus drei Quellen gewonnen, die sich ausserhalb der Stadt befanden; diese Lage machte die Zuführung des Wassers in langen Leitungen erforderlich, deren Unterhalt dem städtischen Bauwesen grosse Aufgaben stellte. Viele Leitungen waren noch nicht in Eisen gelegt, so dass sie einer erhöhten Unterhaltspflege bedurften. In Verbindung mit der Wasserversorgung stand die Ableitung der Abwasser; auch diese verlangte besondere bauliche Einrichtungen, die dem städtischen Bauwesen zugewiesen waren[24]).

Eine besondere Regelung erfuhr die das Befestigungswesen berührende Bautätigkeit. Die allgemeine Sicherheit des Landes hatte noch nicht den Grad erreicht, der eine Befestigung der Stadt entbehrlich machte. Im Gegenteil gaben die kriegerischen Ereignisse, die in den helvetischen Jahren auch die Stadt bedrohten, Anlass dazu, an das städtische Befestigungswesen erhöhte Anforderungen zu stellen. Es entstand nur die Frage, ob

[23]) Protokoll des Stadtbauamtes vom 3. Mai 1804; Archiv, Protokolle H 1,21.

[24]) Vgl. hierüber die Quellenangaben, die bei der Besprechung der Wasserversorgung unter den übrigen munizipalen Aufgaben angeführt sind.

der Stadt die Besorgung der Festungswerke überlassen werden könne, oder ob diese Aufgabe nicht besser dem Staate zuzuweisen sei. Die Dodationsurkunde enthielt sich ausdrücklich einer Bestimmung über die Fortifikationswerke und der damit zusammenhängenden Schanzen, Türme, Brücken und Gebäude, „indem das Recht über deren Schleifung oder Beybehaltung abzusprechen ausschliessend der Cantons-Regierung zukömmt und deren allfällige Unterhaltung oder Ausbesserung dem Stadt-Rath von Basel weder können aufgebürdet noch füglich dürfen überlassen werden“[25]). Auf diese Bestimmung gestützt erklärte der Staat das Befestigungswesen als kantonale Angelegenheit. Dies veranlasste den Stadtrat dazu, auch die Besorgung der mit den Festungswerken in Zusammenhang stehenden Stadtmauern abzulehnen. Nach längern Beratungen und nach Einholung von Berichten aus andern Schweizerstädten wurde der Standpunkt des Stadtrats anerkannt und neben den städtischen Mauern auch die Gräben und Türme zum Fortifikationswesen geschlagen und damit der städtischen Unterhaltssorge entzogen[26]).

Das städtische Bauwesen war vom System des Regiebetriebes beherrscht, d. h. die öffentlichen Bauarbeiten wurden in kommunaler Unternehmung durchgeführt. Dadurch war die Gewähr für eine einheitliche und die verschiedenen Gesichtspunkte des Verkehrs, der Sicherheit, der Hygiene etc. berücksichtigenden Ausübung dieser Tätigkeit gegeben, ohne dass dafür besondere Bestimmungen nötig waren. Ausserdem erkannte man im Regiebetrieb eine Möglichkeit, ausserhalb des Polizeiwesens bestimmte Grundsätze in die Bautätigkeit hineinzutragen.

Die Frage, ob die öffentlichen Arbeiten durch Regiebetrieb oder Submission auszuführen seien, wurde öfters aufgeworfen. Im Jahre 1782 wurde der Antrag gestellt, die obrigkeitlichen Arbeiten zum Unterhalt der öffentlichen Gebäude, Stadtmauern, Gewölbe und anderer Bauobjekte an städtische Handwerksmeister, die genügende Bürgschaft leisten konnten, zu verdingen. Den Untersuchungen, die auf Grund dieses Antrages über die Frage „Regiebetrieb oder Submission“ eingeleitet wurden, fehlten jedoch irgend welche volkswirtschaftliche Erwägungen über die unter

[25]) Dotationsurkunde von 1803; Archiv, Gemeindeakten B 4.

[26]) Auszug aus dem Grossrats-Protoll vom 17. Okt. 1810; Archiv, Gemeindeakten B 4.

den gegebenen Umständen zu erwartende Produktivität der beiden Systeme. Sie waren vielmehr vorwiegend von dem Bestreben geleitet, die Durchführung der öffentlichen Arbeiten möglichst zu beschleunigen[27]). Als dann die Frage dem Bauamt zu einer grundsätzlichen Beantwortung überwiesen wurde, erhielt der Regiebetrieb den Vorzug, wozu hauptsächlich die Nachteile, die mit einem Wechsel der Systeme verbunden waren, den Ausschlag gaben. Vor allem wollte man die zahlreichen Einrichtungen und Gerätschaften, welche sich die Stadt im Laufe ihrer Tätigkeit angeschafft hatte, nicht preisgeben; denn jede Veräusserung musste, da eine Übernahme der gesamten Baueinrichtungen durch eine private Unternehmung nicht in Frage stand, grössere Verluste zur Folge haben. Zudem versprach man sich aus der Zentralisation des Bauwesens einen bessern Erfolg für die öffentlichen Arbeiten und sah im städtischen Betrieb den Vorteil, dass seine Einrichtungen mit Leichtigkeit in den Dienst des Löschwesens gestellt werden konnten. So blieb es beim System des Regiebetriebes, das nur bei besondern Unternehmungen durch die Verdingung einiger Arbeiten ergänzt wurde[28]).

## 4. Die übrigen munizipalen Aufgaben.

Nach der Besprechung der beiden wichtigsten munizipalen Aufgaben bleibt noch übrig, den munizipalen Wirkungskreis durch Heranziehung einiger weiterer Aufgaben, welche von der Stadtgemeinde ausgeübt wurden, zu ergänzen. Sie lassen sich feststellen, wenn man von diesem Kreis die gesamte unter die Begriffe des Polizei- und des Bauwesens fallende munizipale Betätigung und nur diese abstrahiert. Ihrem Umfange nach waren sie zwar von untergeordneter Bedeutung; doch beschäftigten sie sich mit Materien, denen später die öffentliche Tätigkeit eine grosse Aufmerksamkeit schenkte.

Es wurde an früherer Stelle darauf hingewiesen, dass die Exekution der „lokalen Polizei“ mit einer bestimmten Judikatur verknüpft war, mit der die städtischen Polizeibehörden ausgestattet wurden, um ihre Funktionen wirksamer ausüben zu können. Bei dieser Tätigkeit handelte es sich aber nicht mehr

[27]) Bedenken Löbl. Bauamtes vom 6. Okt. 1783; Archiv, Bauakten G 22.
[28]) Gutachten der Rechnungskammer vom 11. Okt. 1820; a. a. O.

um Polizei, sondern um Rechtsprechung über die Übertretungen der polizeilichen Verordnungen. Sie wurde deshalb nicht innerhalb des Polizeiwesens behandelt, sondern als Bestandteil der übrigen munizipalen Tätigkeit den folgenden Ausführungen vorbehalten. Ebenso finden sich auch andere Aufgaben mit der polizeilichen Tätigkeit vermischt, ohne selbst Polizei zu sein. So bestanden neben der Strassenpolizei die Aufgaben, die öffentlichen Strassen und Plätze zu reinigen und zu beleuchten; in Verbindung mit der Feuerpolizei stand eine auf die Bekämpfung von Feuersbrünsten gerichtete Tätigkeit; dies waren die Aufgaben der Stadtreinigung, der öffentlichen Beleuchtung und des Löschwesens. Eine weitere Aufgabe findet sich in der Wasserversorgung, die in den gesetzlichen Bestimmungen mit dem Bauwesen in Zusammenhang gestellt wurde.

Unter diesen Aufgaben trugen die Stadtreinigung und das Beleuchtungswesen ein besonderes Merkmal, das sie unter sich gemeinsam hatten und das sie gegenüber den andern Aufgaben unterschied; es bestand in dem Umstand, dass diese Aufgaben nicht ausschliesslich als öffentliche Tätigkeit, sondern unter weitgehender Zuhilfenahme der städtischen Einwohner ausgeübt wurden. Diese bildete geradezu ihre Grundlage. Die Kommune beschränkte sich dabei hauptsächlich auf die Leitung und Überwachung der Arbeiten und auf die Aufstellung polizeilicher Verordnungen, welche die Betätigung der Einwohner festlegten. Deshalb ist es zu verstehen, dass diese Aufgaben mit der Lokalpolizei verbunden wurden; ihrem Wesen nach stellen sie aber keine polizeiliche Tätigkeit dar.

Das Polizeiwesen ging zunächst, von der bisherigen Judikatur losgelöst, aus der Helvetik unverändert auf die Mediation über. Doch war ihm bereits im Organisationsgesetz die Grundlage für die Übertragung einer rechtsprechenden Funktion mitgegeben. In den nachfolgenden Jahren wurde deshalb die Judikatur wieder aufgenommen, zum Teil unter ausdrücklicher und zum Teil unter stillschweigender Bestätigung. Eine grössere Bedeutung innerhalb der den städtischen Polizeibehörden zugestandenen Rechtsprechung genoss die vom Fünferamt ausgeübte Judikatur über alle Baustreitigkeiten. Dieses Organ (das seinen Namen nach seiner ursprünglichen fünfgliederigen Zusammensetzung trug) funktionierte zuerst nur als Vermittlungsinstanz, wurde dann aber

im Jahre 1360 zur richterlichen Behörde installiert. Dadurch war die Grundlage für ein Baugericht geschaffen, das nach Massgabe der in der Fünferordnung enthaltenen Vorschriften zu entscheiden hatte[29]). Die Aufgaben des Baugerichtes gingen zwar in der Helvetik auf das allgemeine Distriktsgericht über; in der Mediation nahm jedoch das Fünferamt seine bisherige Tätigkeit wieder auf, und im Jahre 1811 erfolgte seine gesetzliche Installation, die es berechtigte, über alle Baustreitigkeiten nach den bestehenden Ordnungen und nach der alten Übung in erster Instanz abzusprechen[30]).

Neben dem Fünferamt waren zahlreiche Polizeiorgane mit dem Rechte ausgestattet, über die Vergehen gegen die öffentliche Ordnung, Ruhe und Sicherheit besondere Strafen zu verhängen. Von den höchsten bis zu den niedersten Polizeiorganen, die über die Durchführung der einzelnen Gesetze und Verordnungen eingesetzt waren, gab es eine Menge von Strafbefugnissen; doch nahmen sie eine ganz untergeordnete Stellung ein. Im allgemeinen waren sie auf ein niedriges Maximum beschränkt. Ihrem Inhalte nach waren sie vorwiegend Geldstrafen, die über Ordnungswidrigkeit und Nichtbefolgung der polizeilichen Massnahmen ausgesprochen wurden; daneben umfassten sie auch die Konfiskation von Waren und den Entzug gewisser Bewilligungsrechte[31]).

Eine kommunale Betätigung auf dem Gebiete der Stadtreinigung und der Stadtbeleuchtung in der Form öffentlicher Unternehmungen stand erst im Anfangsstadium ihrer Entwicklung. Die Stadtreinigung wurde nur inbezug auf die Ableitung der Abwasser und auf die Reinhaltung der öffentlichen Brunnen durch städtische Arbeiter durchgeführt; im übrigen wurde die Einwohnerschaft der Stadt zur Vornahme der erforderlichen Reinigungsarbeiten verpflichtet. Die Gemeinde beschränkte sich dabei auf den Erlass polizeilicher Bestimmungen, die im Rahmen der Strassenpolizei die Durchführung der Stadreinigung regelten. Diese war im allgemeinen den Hauseigentümern aufgetragen, indem jeder

[29]) Vgl. Sammlung der Gesetze und Verordnungen über das Bauwesen, vom Januar 1855, Archiv, Bauakten A 1.

[30]) Gesetz wegen Aufstellung löbl. Fünferamts, vom 3. Dezember 1811, S G B, Bd. III, S. 192.

[31]) Vgl. die einzelnen Verordnungen inbezug auf die besprochenen Polizeigebiete.

Hausbesitzer verpflichtet war, die Strassen, Gassen und Wassergraben vor seinen Liegenschaften sauber zu halten und die Bäche und Flüsse, denen sein Grundeigentum angelehnt war, einer periodischen Reinigung zu unterziehen[32]).

Ebenso wurde auch das Beleuchtungswesen in vorwiegendem Masse unter Zuhilfenahme der Einwohnerschaft durchgeführt. Zunächst wurde der Mangel der öffentlichen Strassenbeleuchtung durch die Vorschrift behoben, dass jedermann von nachts 10 Uhr an nur mit einem Lichte ausgehen durfte. Im Falle militärischer Einquartierungen waren alle Einwohner zur Aufstellung von Laternen verpflichtet; zu gewöhnlichen Zeiten hatten jedoch nur die Wirtschaften von einbrechender Dunkelheit an Lichter auszuhängen. Da diese Beleuchtung sehr unzureichend war, ergingen zahlreiche Einladungen der Kommune an die Einwohner, Zünfte und Gesellschaften, die Beleuchtung der öffentlichen Strassen und Plätze zur Erhöhung der allgemeinen Sicherheit im eigenen Interesse freiwillig zu verbessern. Daneben hielt die Gemeinde auch eigene Öllampen, die zur Beleuchtung der wichtigsten Strassen und Plätze verwendet wurden; jedoch waren diese Einrichtungen noch sehr mangelhaft und unzureichend (so standen im Jahre 1798 nur 18 Laternen im öffentlichen Eigentum; sie waren meist vor öffentlichen Gebäuden angebracht). Zwar erkannte man die Vorteile einer einheitlichen Gestaltung des Beleuchtungswesens, und es fehlte auch nicht an Vorschlägen für eine Überführung der gesamten öffentlichen Beleuchtung in eine städtische Unternehmung. Dagegen war der Unterhalt zu kostspielig, als dass die Gemeinde mit ihren spärlich berechneten Einkünften an diese Aufgabe hätte herantreten können. So blieb das Beleuchtungwesen noch lange auf die obligatorische und fakultative Hilfe der Einwohner angewiesen[33]).

Die Besorgung des Löschwesens war einer besondern städtischen Löschanstalt übertragen; sie enthielt die damals üblichen Einrichtungen für die Feuerbekämpfung nebst einer ausgebildeten Löschmannschaft. Um die Einrichtungen immer in steter Bereitschaft und in gutem Zustand zu erhalten, wurden sie einer periodischen Untersuchung durch die Feuerschaubeamten

[32]) Vgl. die Verordnungen über die Strassenpolizei.

[33]) Vgl. die Verordnungen über die Strassenpolizei und die Akten des Archivs, Beleuchtungsakten F 1.

unterstellt. — Neben den städtischen Löscheinrichtungen und Löschmannschaften wurden bei der Bekämpfung von Feuersbrünsten die Einwohner der Stadt zur Mithilfe verpflichtet. In erster Linie mussten die in der Stadt niedergelassenen Handwerker mit ihren für die Löschtätigkeit geeigneten Werkzeugen mitwirken. Die übrigen Einwohner hatten die Löschmannschaft durch Zutragen von Wasser und durch andere Hilfeleistungen zu unterstützen, wenn es die Grösse der Gefahr erforderte. Den benachbarten Landgemeinden oblag die Pflicht, bestimmte festgelegte Kontingente nach der Stadt abzusenden. Zur Bewahrung der nötigen Sicherheit und Ordnung stellte der Kanton eine militärische Unterstützung zur Verfügung. Ausserdem wurden auch die Zünfte der mindern Stadt, die eigene Feuerspritzen besassen, in den Dienst des städtischen Löschwesens gestellt[34]).

Eine grössere Bedeutung innerhalb der munizipalen Aufgaben hatte die Wasserversorgung. Die Stadtgemeinde legte ein besonderes Gewicht auf diese Aufgabe, in der Einsicht, dass das Wasser ein der Gesellschaft unentbehrliches Gut darstelle, da es sowohl für die Volksgesundheit als auch für die allgemeine Sicherheit zur Abwendung von Feuersgefahren sehr wichtig ist. Die städtische Wasserversorgung war darauf gerichtet, mit Hilfe der vom Bauamt erstellten baulichen Einrichtungen das Wasser in steter Bereitschaft zu halten, um den verschiedenen Anforderungen genügen zu können. Eine besondere Beachtung wurde ihr auch deshalb geschenkt, weil sie die wichtigste Grundlage für das Löschwesen bildete; es lässt sich sogar erkennen, dass sie in erster Linie in den Dienst dieser Aufgabe gestellt war.

Die gesamte städtische Wasserversorgung wurde durch drei ausserhalb der Stadt gelegene Quellen aufrechterhalten. Ihr Ertrag war aber sehr schwankend; deshalb sah man vielfach davon ab, auf Grund eines Mehrertrages neue öffentliche Brunnen zu erstellen oder die bestehenden Anlagen zu verstärken. Doch war im allgemeinen eine fortgesetzte Vermehrung des Ergusses feststellbar, sodass die bestehenden Quellen den erhöhten Anforderungen lange gewachsen blieben.

Die Wasserversorgung umfasste die Speisung öffentlicher und privater Brunnen. Die Abgabe von Wasser an Private er-

[34]) Feuerordnung der Stadt Basel, v. 13. April 1805; S G B, Bd. I. S. 347. Bericht L. Rechnungskammer vom 11. Febr. 1807; Archiv, Löschakten A. 1.

folgte durch das System des fortwährenden Ergusses einer bestimmten Menge Wassers, wofür der Abnehmer eine Pauschalsumme zu entrichten hatte. Dieses System hatte den Nachteil, dass ein grosser Teil des zugeführten Wassers unbenützt wieder abfloss; es war nur solange haltbar, als der Quellenertrag über den eigentlichen Wasserbedarf hinaus diesen Abgang zu decken vermochte. Die später einsetzende Steigerung des Bedarfs rief deshalb eine grundlegende Neuordnung der städtischen Wasserversorgung hervor[35]).

Die vorstehenden Ausführungen haben die munizipale Tätigkeit der Stadtgemeinde auf den Gebieten des Polizeiwesens, des Bauwesens, der Judikatur, der Stadtreinigung, des Beleuchtungswesens, des Löschwesens und der Wasserversorgung zur Zeit der Mediation dargestellt. Es handelte sich dabei nicht darum, den gesamten munizipalen Aufgabenkreis in erschöpfender Weise darzulegen; dazu hätten noch einige andere Gegenstände herangezogen werden müssen, wie das Einquartierungswesen, die Durchführung von Zählungen und amtlichen Registrierungen usw. Doch waren diese Gegenstände noch von ganz untergeordneter Bedeutung, indem ihre Behandlung erst in primitiven Anfängen begriffen war oder von der Stadtgemeinde in ganz unselbständiger Form, als Vollzug kantonaler Angelegenheiten, vollzogen wurde. Demgegenüber bildeten die besprochenen Aufgaben die Domäne einer nur grundsätzlich gebundenen, im Einzelfalle aber freien Tätigkeit der Kommune. In ihr trat die grosse Bedeutung der Stadtgemeinde als lokale Organisation neben der staatlichen Gemeinschaft zutage.

## B. Die bürgerlichen Aufgaben.

### 1. Das Gebiet der bürgerlichen Tätigkeit.

Der zweite Teil des städtischen Wirkungskreises bestand in dem Komplex der als „bürgerlich“ bezeichneten Aufgaben. Seinem Inhalte nach deckte er sich mit der Tätigkeit, die normaliter von einer Bürgergemeinde ausgeübt wird. Infolge der bürger-

[35]) Dollfus und Merian: Über die Wasserversorgung der Stadt Basel; Basel, 1862, S. 17. — Schreiben der Verordneten zum Stadtrat, vom 1. Juni 1826; Archiv, Brunnakten A 1.

lichen Struktur der Stadtgemeinde genoss er innerhalb der kommunalen Betätigung eine grosse Bedeutung. Die Dotationsurkunde fixierte ihn als die Sorge für den einzelnen Bürger und für die Armen, Kranken, Witwen und Waisen, zu deren Durchführung sie der Kommune einige als „milde Stiftungen" bezeichnete Institutionen zusprach, nämlich das „grosse Bürgerspital", das „tägliche Almosen-Amt", das „Waysenhaus", das „Siechenhaus zu St. Jakob" und die „elende Herberg".

Diese Einrichtungen waren die Mittel zur Ausübung der bürgerlichen Tätigkeit auf dem Gebiete der Armen-, Kranken- und Hinterlassenenfürsorge. Da sich aber die Zahl der Fürsorgebedürftigen fortwährend vergrösserte, wurden die bürgerlichen Einrichtungen bis zur Grenze ihrer Tragbarkeit in Anspruch genommen; dies gab zu wiederholten Untersuchungen über eine umfassendere Ausgestaltung der Fürsorgetätigkeit Anlass. Es erwies sich jedoch dieser Gegenstand als „ein so unerschöpfliches Meer, dass der so löbliche Endzweck jede Class gebührend besorget zu sehen, biss dahin noch nicht erreicht worden ist"[1]). Einen grossen Widerstand fand die geregelte Fürsorgetätigkeit im Gassenbettel, der auf eine für die Bürgerschaft äusserst unerträgliche und lästige Art getrieben wurde. Zu seiner Bekämpfung wurden durch besondere städtische Verordnungen scharfe Massregeln getroffen. An die Einwohner der Stadt erging die Aufforderung, die Polizei in der Verfolgung der Bettler nicht zu hindern, da „durch ein solches übelbezeugtes Mitleiden der lästige Gassenbettel gepflanzt und unterstützt" werde; nur wer durch milde Gaben die bestehenden Armenanstalten unterstütze, bezeuge „wahres Mitleiden mit den Bedürftigen, aber nicht derjenige, welcher dem strafbaren Bettler das Wort redt"[2]).

Die ausgeübte Fürsorge wies teilweise noch den Mangel auf, dass sie planlos und von den einzelnen Institutionen unzusammenhängend durchgeführt wurde, sodass die ihr unterstellten Individuen gleichzeitig mehrere Einrichtungen beanspruchen konnten. Es fehlte noch an einer gemeinsamen Regelung des gesamten Fürsorgewesens. Ausserdem stellte die Fürsorgetätig-

[1]) Bedenken der Herren Deputierten wegen der Armenanstalten, vom 10. Februar 1777; Archiv, Armenwesen A 1.

[2]) Verordnung gegen den Gassenbettel vom 2. Wintermonat 1805, Archiv, Armenwesen A 1.

keit noch wenig oder gar nicht auf die nähern Umstände ab, welche zu ihrer Beanspruchung Anlass gaben. An Versuchen zur Verbesserung dieser nachteiligen Zustände fehlte es nicht. So wurde in Vorschlag gebracht, alle diejenigen, die sich ihre Nahrung durch eigene Arbeit verdienen konnten, von der Fürsorge auszuschliessen und bei teilweiser Unmöglichkeit der Nahrungsbeschaffung nur die dringend notwendige Hilfe zu leisten. Man war sich dabei bewusst, dass diese Art der Fürsorge nur ausführbar war bei einer „genauen Kenntniss des Steuerbietenden, aller seiner Umstände, der Ursachen seines Zerfalles, seiner Unvermöglichkeit zu arbeiten, oder seines nicht hinreichenden Verdienstes“[3]). Diese Auffassung einer individuell gepflegten Fürsorge vermochte sich aber nur allmählich Bahn zu brechen; neben ihr blieb die vorbehaltlos gewährte Unterstützung lange bestehen.

Die Betätigung der Stadtgemeinde als Pflege der Armen, Kranken und Hinterlassenen gehört in das Gebiet der Wohlfahrtspflege. Als solche ist sie auf die Besserung des physischen und psychischen Lebens der Angehörigen der städtischen Gemeinschaft gerichtet; in der Form der Fürsorge befasst sie sich im besondern mit den unbemittelten Gliedern dieser Gemeinschaft. In diesem Sinne ist sie die zugunsten der minderbemittelten Einzelglieder der kommunalen Gemeinschaft ausgeübte Armenpflege. Dabei bleibt der Begriff des Minderbemittelten noch zu präzisieren. Er weist auf ein Individuum hin, dem die Mittel zur Befriedigung seiner Bedürfnisse in minderm Masse zur Verfügung stehen. Eine bestimmtere Fassung erhält er mit der Beschränkung auf den Einzelmenschen, dem die zur Verfügung stehenden Mittel, die er unmittelbar durch Güter oder mittelbar durch Arbeitsfähigkeit besitzt, zur selbständigen Existenzbehauptung nicht ausreichen. Diesen Einzelmenschen bezeichnen wir als Armen, seinen Zustand als Armut[4]).

Der Mangel an wirtschaftlichen Mitteln ist meist auf Unwirtschaftlichkeit zurückzuführen. Unter Unwirtschaftlichkeit soll die Unfähigkeit zur selbständigen Erhaltung des Individuums in einer konkreten Wirtschaftsordnung verstanden sein. Damit sind

[3]) Bedenken wegen der Armenanstalten, vom 10. Februar 1777; a. a. O.

[4]) A. Elster: Wohlfahrtspflege; Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Aufl. Bd. II, S. 1390. — Klumker: Fürsorgewesen; Handw. d. Staatsw. 4. Aufl. Bd. IV. S. 535.

für die Tatsache der Unwirtschaftlichkeit zwei Ursachen festgestellt, die in der Regel zusammentreffen: eine persönliche in der Unfähigkeit des Individuums begründete und eine wirtschaftliche in der Struktur des Wirtschaftslebens verankerte Ursache. Die Unwirtschaftlichkeit ist also nicht immer absolut, sondern kann auch durch die gegebene wirtschaftliche Situation bedingt sein. Jede der beiden Ursachen kann auf dem Gebiete der Gütererzeugung, des Erwerbs oder des Verbrauches auftreten. Bei der Gütererzeugung steht die persönliche Ursache im Vordergrund, indem körperliche oder geistige Gebrechen zur Arbeitsunfähigkeit führen. Ebenso treten die subjektiven Momente beim Verbrauch stark hervor als Unfähigkeit, durch eine richtige Voraussicht die zukünftigen Bedürfnisse mit den gegenwärtigen in Einklang zu bringen. Dagegen hat die Unwirtschaftlichkeit auf dem Gebiete des Erwerbs vorwiegend eine wirtschaftliche Ursache, da das Individuum die zur Selbsterhaltung nötigen Wirtschaftskräfte besitzt, diese aber im Wirtschaftsleben nicht zu verwenden weiss[5]).

Die Unwirtschaftlichkeit führt nicht immer zur Armut. Sie liegt stets vor, wenn das Individuum absolut oder in Abhängigkeit von der gegebenen Wirtschaftslage zur selbständigen Erhaltung unfähig ist; sie ist also auch gegeben, wenn diese Unfähigkeit durch die Folgen des Erbrechts oder durch andere ausserhalb der individuellen Fähigkeiten liegenden Umstände inbezug auf die Existenzbehauptung unwirksam bleibt. In diesem Falle liegt aber keine Armut vor; denn Armut bedeutet Mangel an wirtschaftlichen Mitteln zur Erhaltung im Wirtschaftskampf. Ebenso ist die Unwirtschaftlichkeit nicht die einzige Ursache der Armut. Diese kann auch durch andere Umstände hervorgerufen sein, die weder in direktem noch in mittelbarem Zusammenhang mit den Fähigkeiten des Individuums stehen (z. B. Verlust der bereitgestellten Wirtschaftsgüter).

Die Armut äussert sich immer konkret als Unterstützungsbedürftigkeit. Die Aufhebung oder Minderung dieser Bedürftigkeit bildet den ausschliesslichen Inhalt der Fürsorge im engern Sinne. Stets besteht sie in bestimmten auf den Armen gerichteten Massnahmen. Aber nicht jede dieser Massnahmen ist als Fürsorge

[5]) Vgl. Klumker: Armenwesen: Handw. d. Staatsw., 4. Aufl. Bd. 1. S. 926 ff.

anzusprechen, sondern nur diejenigen, die eine Hebung und Verbesserung der Lage des Armen bezwecken[6].) Sie bleiben auf eine Hilfe für die Armen beschränkt und finden in der Beseitigung der Armut ihre Grenzen. Im besondern umfassen sie die Bereitstellung der zur wirtschaftlichen Verselbständigung nötigen Mittel und Hilfsleistungen zur Bildung und Entwicklung der subjektiven Fähigkeiten. Dazu ist eine Anpassung an das Wesen und die Bedürfnisse des einzelnen Unterstützungsbedürftigen erforderlich. Je nachdem sich die Unwirtschaftlichkeit bei der Gütererzeugung, beim Erwerb oder beim Verbrauch einstellt, kann die Armenpflege in verschiedener Weise eingreifen, sofern ihr Bestreben darauf gerichtet ist, nicht nur die Folgen der Unwirtschaftlichkeit durch vorbehaltlose Gewährung von Unterstützungen zu vermeiden, sondern auch die Unwirtschaftlichkeit selbst zu beseitigen.

Die Armenpflege im Sinne einer Fürsorge für die Unwirtschaftlichen erfolgt als Aufbringung und Verwendung von wirtschaftlichen Gütern, ohne die normaliter zu erwartende Gegenleistung dafür zu erhalten. Sie besteht in einer Güterübertragung von der Gemeinschaft auf die einzelnen Glieder, bei denen ein Mangel an wirtschaftlichen Gütern eingetreten ist. Die Güter werden der Verwendung durch die wirtschaftlichen Elemente der Gemeinschaft entzogen und zur Erhaltung der unwirtschaftlichen verbraucht. Diese Übertragung erfolgt ohne entsprechendes Entgelt in der Gegenwart, erscheint also als eine unproduktive Handlung. Ihr Erfolg liegt aber in der Zukunft; denn die Fürsorge ist vorwiegend eine auf lange Sicht eingestellte Wohlfahrtspflege. Sie wird in der Gegenwart vorgenommen mit der Erwartung eines zukünftigen Vorteils. Der grösste Wert, den sie für die Zukunft schaffen kann, liegt in der Förderung der wirtschaftlichen Kräfte, in der Erziehung zur Wirtschaftlichkeit. Jede Fürsorge, die sich nicht darauf beschränkt, durch eine blosse Unterstützung die augenblicklichen Folgen der Unwirtschaftlichkeit zu vermindern oder zu beseitigen, wirkt in dieser Richtung und hat unstreitig

[6]) Die Massnahmen können sich auch gegen bestimmte Erscheinungen der Armut richten, ohne ihre Beseitigung oder Minderung zu bezwecken; so wurden in Basel im 18. und 19. Jahrhundert gegen den Gassenbettel mehrere gesetzliche Bestimmungen erlassen, die sich zwar mit dem armen Bettler befassten, aber lediglich den Schutz des Bürgers gegen die Plage des Bettelns bezweckten.

einen grossen volkswirtschaftlichen Nutzen. Inwieweit die reine Unterstützung den Anspruch auf eine ökonomische Handlung erheben darf, lässt sich nicht generell bestimmen. Ein volkswirtschaftlicher Erfolg wird eintreten, wenn durch die Unterstützung das Individuum aus einer augenblicklichen Notlage befreit und dadurch zur Fortführung seiner wirtschaftlichen Betätigung befähigt wird. Im übrigen hängt der Erfolg jeweils von den im konkreten Fall gegebenen Umständen ab. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkte aus geniesst die auf eine Erziehung zur Wirtschaftlichkeit gerichtete Fürsorge den unbedingten Vorzug. Die Armenpflege muss nach dem Prinzip der Erziehung geleitet sein, wenn sie das Maximum an wirtschaftlichem Erfolg erreichen will.

Die Erlangung der Wirtschaftlichkeit ist das bedeutendste Ziel der Fürsorge; doch ist ihr Wert damit nicht erschöpft. Neben der Erreichung dieses materiellen Vorteils vermag sie das Gemeinschaftsgefühl zu wecken und zu stärken durch die Förderung der Einsicht für die gegenseitige Hilfe. Mag dem Selbstinteresse auch die grösste Bedeutung als Triebfeder aller menschlichen Handlungen zugesprochen werden, so bildet das Gemeinschaftsgefühl doch die Grundlage für den kulturellen und wirtschaftlichen Fortschritt im Staat und in der Kommune. Seinen stärksten Ausdruck findet es in der Armenpflege, wo die Gesellschaft für ihre bedrohten Glieder eintritt und für diese wirtschaftliche Opfer bringt[7]).

## 2. Inhalt und Umfang der bürgerlichen Aufgaben.

Jede Armenpflege hat, um auf die Dauer wirksam zu sein, das Wesen der Armut und seine Voraussetzungen zu berücksichtigen, seine Massnahmen auf diesen aufzubauen. Die folgenden Untersuchungen sollen zeigen, in wieweit die von der Stadtgemeinde geübte Fürsorge diesem Grundsatze entsprach. Ganz allgemein lässt sich zunächst feststellen, dass die städtische Fürsorge noch weitgehend durch gefühlsmässige Erwägungen geleitet war. So spricht eine Betrachtung über das Armenwesen aus dem letzten Viertel des 18. Jahrhunderts von der „väterlichen Empfindung den armen Mitbürgern beyzuspringen“ und von dem „sehnlichen Wunsche, denselben durch Unterstützungen aufzu-

[7]) Vgl. Klumker: Armenwesen: a. a. O., S. 937.

helfen und sie dadurch wiederum glücklich zu machen“[8]). Im besondern bildete die moralische und religiöse Verpflichtung zur Nächstenliebe eine grosse Triebfeder der privaten und öffentlichen Armenpflege. In der erwähnten Urkunde heisst es: „Die Versorgung der Armen überhaupt ist eine Pflicht der Menschlichkeit, der bürgerlichen Gesellschaft und des Christentums. — Arme sind allezeit gewesen und werden allezeit seyn, damit die Ausübung der Barmherzigkeit Platz habe“.

Neben dieser gefühlsmässig geleiteten Armenpflege wurde aber die grosse Bedeutung einer rational ausgeübten Fürsorge nicht verkannt. Man war sich der verschiedensten Übel bewusst, die einer unrichtigen Fürsorgetätigkeit erwachsen konnten; so vermochte eine solche „den Trieb der Ehre und der Arbeitsamkeit in den Herzen der Bürger, insonderheit der Jugend, ersticken; den Hang zur Niederträchtigkeit, zum Müssiggange und zur Schwelgerey erzeugen; aus einem blühenden Staate einen sehr elenden und verächtlichen machen, und für die Zukunft Saamen von Verwirrungen und Unordnungen ausstreuen, denen zu begegnen, es beynahe unmöglich ist“[9]). Diese rationale Erwägung war ein neues Moment, das in die früher rein gefühlsmässig orientierte Wohlfahrtspflege hineingetragen wurde. Es erfuhr mit der Entwicklung der Armenfürsorge eine steigende Gewichtigkeit unter fortgesetzter Zurückdrängung der andern Motive. Im folgenden soll nun untersucht werden, wie sich diese Prinzipien in der von der Stadtgemeinde betätigten Fürsorge auswirkten.

Die besondern Institutionen, welche der Stadtgemeinde zur Durchführung der bürgerlichen Aufgaben zur Verfügung standen, gingen mit Ausnahme der am Ende des 18. Jahrhunderts entstandenen Arbeitsanstalt zeitlich weit zurück, zum Teil bis in die vorreformatorische Zeit. Sie entstanden entweder aus dem eigennützigen Bestreben des Bürgers, durch die dem Armen zugeteilte Hilfe das eigene Seelenheil zu erlangen, oder in uneigennütziger Erfüllung der christlichen Pflicht der Nächstenliebe. Beide Motive gaben zu zahlreichen Stiftungen Anlass, durch welche wohltätige Bürger die Fortführung der Armenpflege über ihr Leben hinaus aus ihren Mitteln ermöglichten. Im Laufe der Zeit hatten

[8]) Bedenken der Herren Deputierten wegen den Armenanstalten, vom 10. Februar 1777; Archiv, Armenwesen A 1.

[9]) Bedenken der Herren Deputierten vom 10. Februar 1777; a. a. O.

sie „vielfältige Deposita Pietatis, oder Zeugnussen Ihres Gottseeligen Eyfers an Stiftungen hinterlassen, welche ihnen zum grössten Lob gedient, als die rechte Religio und Monumenta, dardurch Ihr Gedächtnuss nach dem Tod erhalten worden“ [10]). Die Stiftungen wurden vorwiegend an die bestehenden Armenanstalten erteilt, wodurch der Bestand dieser Institution für die Zukunft gesichert war. Neben den Stiftungen, die die Grundlage für die städtische Armenpflege bildeten, kamen den Armenanstalten weitere Unterstützungen durch Vermächtnisse und Schenkungen der Bürger und durch Überweisungen der Klöster, Kirchen und Obrigkeiten zu. Alle diese Zuwendungen führten zur Äufnung von Vermögensfonds, deren Erträgnisse die Ausübung einer ausgedehnten Armenpflege ermöglichten. Die Anstaltsvermögen waren in der Regel in Grund- und Kapitalbesitz angelegt. Aus dem Grundbesitz flossen den Anstalten umfangreiche Feudalabgaben zu, bis diese durch die helvetische Revolution abgeschafft wurden. Der Verlust dieser Einnahmen musste sich bei den Anstalten umso empfindlicher geltend machen, als die Feudalabgaben den sichersten und in der Höhe ihres Ertrages am genauesten bestimmbaren Teil der Einkünfte darstellten. Mit ihrem Wegfall sahen sich die Anstalten zu einer teilweise beträchtlichen Reduktion ihrer Tätigkeit gezwungen, da sie von den durch die gleichen Umstände finanziell geschwächten Kommunen keine Unterstützung erwarten konnten. Der Schmälerung des Umfangs der Tätigkeit stand eine den ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen entspringende Vermehrung der Armut gegenüber, welche die bestehenden Armenanstalten nur in geringem Maße abzuschwächen vermochten. Erst mit dem allmählichen Aufleben und Erstarken der Gemeinwesen erfuhren auch die Anstalten eine Vermehrung ihrer Einnahmen und damit eine Erweiterung ihrer Tätigkeit.

Die Armenanstalten waren gänzlich der privaten Initiative entsprungen und wurden auch vorwiegend durch die private Wohltätigkeit lebensfähig erhalten. Ihre Verwaltung wurde aber frühzeitig auf die städtische Obrigkeit übertragen, wodurch sie den Charakter öffentlicher Anstalten erhielten. Als solche unterstanden sie grundsätzlich der Verwaltung des Stadtrates und genossen

[10]) Bericht und Ordnung über die Ellende Herberg, vom Jahre 1707, Archiv, Armenwesen H 1.

die Mitwirkung und Unterstützung der städtischen Obrigkeit. Die städtische Verwaltung äusserte sich formell in der Zusammensetzung der leitenden Organe der Anstalten aus Delegierten des Stadtrates, materiell in einer Beaufsichtigung der gesamten Anstaltstätigkeit durch die Organe der Stadtgemeinde. Entsprechend dem Vorwiegen der privaten Stiftungen waren die Anstalten von vorneherein zweckgebunden; ihre Beaufsichtigung bestand deshalb im wesentlichen in einer Kontrolle der stiftungsmässigen Verwendung der Anstaltsvermögen. Die Mitwirkung und Unterstützung durch die Obrigkeit erfolgte in der Form einer legislativen Tätigkeit auf dem Gebiete des Armenwesens. Sie umfasste hauptsächlich Verordnungen gegen den Gassenbettel, die einerseits eine Befreiung der Bevölkerung von den Belästigungen des Bettelwesens, anderseits eine Unterstützung und einen Schutz der Armenanstalten vor ungerechtfertigter Beanspruchung ihrer Wohltätigkeit bezweckten, also vorwiegend negativer Natur waren[11]). Der städtische Charakter der Armenanstalten wurde auch ausdrücklich erklärt durch die Dotationsurkunde, welche die genannten Institutionen, jedoch ohne Erwähnung der Armenarbeitsanstalt, „von nun an und für alle kommenden Zeiten der Bürgerschaft von Basel unter der Verwaltung ihres Stadt-Raths" als „ausschliessendes Eigenthum der Stadt-Gemeinde Basel" überwies mit der Bestimmung, dass sie nach den bestehenden Verordnungen und der bisherigen Übung, unter besonderer Bindung durch die Stiftungszwecke, zu verwalten seien[12]).

Diesen allgemeinen, allen Armeneinrichtungen der städtischen Kommune gemeinsamen Merkmalen stehen spezielle Kennzeichen gegenüber, welche die einzelne Anstalt vor den andern unterscheiden. Das Gemeinsame der Anstalten fand sich im Motiv ihrer Gründung und in ihrer Organisation; das Besondere ist in der Richtung, in der Form und im Umfang ihrer Tätigkeit zu suchen. Eine Verschiedenheit in der Richtung der Fürsorgetätigkeit ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die Armeneinrichtungen zu verschiedenen Zeiten ins Leben gerufen wurden und, infolge der Wandelbarkeit der Auffassung über den Begriff des Sozialen und der sozialen Hilfe, auch eine verschiedene Rich-

[11]) Vgl. Verordnung gegen den Gassenbettel, vom 2. September 1805; Archiv, Armenwesen A 1.

[12]) Dotationsurkunde von 1803; Archiv, Gemeindeakten B 4.

tung und Ausgestaltung erfahren mussten. Unter dem Einfluss dieser Auffassung erhielten die Einrichtungen ganz bestimmte Zwecksetzungen, welche durch die die Grundlage ihrer Existenz bildenden Stiftungen besonders stark gebunden wurden. Der Zweck der einzelnen Anstalten konnte zwar seine ursprüngliche Form nicht bewahren, sondern wurde unter Anpassung an die geänderten wirtschaftlichen und ausserwirtschaftlichen Verhältnisse jeweils modifiziert. Aber innerhalb dieser natürlichen Entwicklung lässt sich der Einfluss der frühern, zur Zeit der Konstituierung der Anstalt bestandenen Zweckbestimmung und der Auffassung der sozialen Betätigung als ihres Hintergrundes erkennen.

Soweit die Fürsorgetätigkeit durch religiöse Motive getragen war, bestand kein Bedürfnis nach einer einheitlichen, planmässigen und erzieherischen Durchführung; denn sie war in erster Linie nicht auf die Beseitigung der Armut, sondern auf die Erlangung des Seelenheils durch Erfüllung einer christlichen Pflicht gerichtet. Sie erschöpfte sich in einer den Armen zukommenden Unterstützungstätigkeit, ohne Prüfung der Voraussetzungen des Unterstützungsanspruches und ohne Bestreben zur Eliminierung der Bedürftigkeit. Erst später trat die Auffassung in den Vordergrund, dass der Unwirtschaftliche als Glied der Gemeinschaft von dieser Gemeinschaft zu erhalten und zur wirtschaftlichen Selbständigkeit zu erziehen sei. Der Arme war nicht mehr das gegebene Objekt, an welchem die religiös bedingte Wohltätigkeit ausgeübt wurde, sondern stellte ein selbständiges Subjekt innerhalb der Gemeinschaft dar, dem ein Anspruch auf Existenz zustand. Die Armenpflege wurde damit planmässig und erzieherisch.

Damit sind zwei grundsätzliche Richtungen festgelegt, die innerhalb der von der Stadtgemeinde ausgeübten Armenfürsorge vertreten waren; sie sollen als Unterstützung und Erziehung bezeichnet werden. Die Unterstützung besteht darnach in einer unentgeltlichen Zuwendung von wirtschaftlichen Gütern mit der Absicht, die gegenwärtigen Folgen der Unwirtschaftlichkeit des unterstützten Individuums zu beschränken oder zu eliminieren. Eine Berücksichtigung besonderer Verhältnisse oder Umstände des Unwirtschaftlichen und der Ursachen seiner Unwirtschaftlichkeit findet nicht statt. Die Unterstützung erfolgt lediglich auf Grund der Tatsache der Unwirtschaftlichkeit, oft auch nur auf Grund der Wahrscheinlichkeit und Vermutung dieser Tat-

sache, indem sie innerhalb bestimmter Grenzen jedem Individuum gewährt wird, das einen Unterstützungsanspruch geltend macht und den Eindruck der Bedürftigkeit erweckt. Kennzeichnend ist das Fehlen einer auf längere Sicht durchgeführten Fürsorgetätigkeit und des Momentes der Erziehung zur Wirtschaftlichkeit, um die Bedürftigkeit für die Zukunft zu vermeiden. — Von der Form der Unterstützung unterscheidet sich die Erziehung. Diese ist zwar auch eine Unterstützungstätigkeit, sofern sie durch Zuwendungen wirtschaftlicher Güter die augenblicklichen Folgen der Armut vermindert oder beseitigt; jedoch geht sie über den Rahmen der reinen Unterstützung hinaus, indem sie eine Beschränkung und schliesslich eine völlige Beseitigung der Unwirtschaftlichkeit erstrebt. In dieser Form bedarf die Amenpflege einer genauen Prüfung aller Ursachen und Umstände der Bedürftigkeit. Sie nimmt eine verschiedene Gestalt an, je nachdem sie die Ursache der Armut auf dem Gebiete der Gütererzeugung, des Erwerbs oder des Verbrauchs vorfindet.

Die von der Stadtgemeinde ausgeübte Armenpflege war zum Teil Unterstützung, zum Teil Erziehung, d. h. sie war entweder eine vorbehaltlose Überweisung von wirtschaftlichen Mitteln zur Beschränkung und Beseitigung der Folgen der Unwirtschaftlichkeit oder eine Zuwendung von Gütern zur Weckung und Förderung der wirtschaftlichen Kräfte und Fähigkeiten des Bedürftigen. Vielfach finden sich die beiden Richtungen vermischt; doch lässt sich für jede Fürsorgetätigkeit ein mehr oder minder starkes Vorwiegen einer der beiden Richtungen feststellen. Es ist dabei zu betonen, dass es sich bei der Unterscheidung „Unterstützung — Erziehung" nicht um eine Gegenüberstellung zweier sich gegenseitig ausschliessender, sondern sich ergänzender Begriffe handelt; sie stellt keinen prinzipiellen, vielmehr einen graduellen Unterschied dar, wobei die Erziehung die höhere Form der Unterstützung bildet.

Unterstützung im umschriebenen Sinne war die durch die Elenden-Herberge gepflegte Armenfürsorge auf dem Gebiete des Asylwesens. Hier wurde Obdachlosen, die nicht imstande waren, sich aus ihren eigenen Mitteln die nötige Unterkunft zu beschaffen, ein vorübergehendes Asyl gewährt. Die Asylierung erfolgte gegenüber jedermann, der die unentgeltlich erteilte Unterkunft beanspruchte. Eine erweiterte Fürsorge im

Sinne der Erziehung fiel nicht in Betracht, da sie ohne jede Prüfung der Asylierten vorgenommen wurde und auf die Gewährung einer einzigen nächtlichen Unterkunft beschränkt blieb. Es handelte sich hier vielmehr um den typischen Fall der ohne jede Planmässigkeit und Voraussicht erteilten Unterstützung.

Eine weitere reine Unterstützungstätigkeit war die von der Herberge neben der Asylierung durchgeführte Armenpflege in der Form der Almosenerteilung an beherbergte und nicht-beherbergte Bedürftige. Sie bezweckte lediglich eine augenblickliche Milderung der Notlage der Armen durch kleine Zuwendungen in Geld und Natura. In gleicher Weise wirkte sich auch die Unterstützung des Almosenamtes aus, soweit sie als Almosenerteilung ausgeübt wurde. Aber gerade bei dieser Armenanstalt zeigt sich der Beginn einer Abkehr von der reinen Unterstützungstätigkeit, die sich darin äusserte, dass die neben der Almosengewährung gepflegte Fürsorge ausdrücklich auf die arbeitsunfähigen Elemente beschränkt war. Durch den Ausschluss der Arbeitsfähigen sollte vermieden werden, dass Individuen, welche die zur Selbstbehauptung nötigen Fähigkeiten besassen, durch die Unterstützung von der Ausnützung ihrer eigenen Kräfte abgehalten wurden. Die Beschränkung suchte also die vom Standpunkt der Erziehung als nachteilig zu beurteilenden Folgen der Fürsorge auszuschalten.

Unterstützung war auch die vom Bürgerspital durchgeführte Versorgung und Verpfründung der Armen. Im Gegensatz zur nur vorübergehend gewährten Beherbergung handelte es sich hier um die dauernde Asylierung von unwirtschaftlichen Individuen, die dadurch vom gesellschaftlichen Organismus ausgeschieden wurden. Eine Erziehung kam nicht in Frage, da die Asylierung vorwiegend solche Subjekte erfasste, die wegen Arbeitsunfähigkeit oder Unvermögen zur Wirtschaftsführung in dauernder Unwirtschaftlichkeit standen. Die Asylierung genoss den Vorteil, dass die Anstaltsinsassen durch eine völlige Loslösung vom besondern Milieu ihrer bisherigen Privatwirtschaft, in der sie sich nicht genügend erhalten konnten, ganz zur Disposition der Anstalt standen, wodurch die Möglichkeit gegeben war, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das Maximum in der Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse dieser Individuen zu erreichen. Den Insassen war jede freie Verfügung über diese Mittel entzogen und einer von dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit geleiteten

Institution übertragen. Eine Einflussnahme auf das einzelne Individuum in dem Sinne, dass es zur bessern Disposition über seine wirtschaftlichen Fähigkeiten erzogen wurde, bestand nicht, da ihm jede Verfügungsmöglichkeit überhaupt entzogen war. Durch die einheitliche und rationelle Verfügung über die bereitstehenden Mittel konnte eine Bedürfnisbefriedigung erreicht werden, welche diejenige durch die Einzelwirtschaften weit übertraf und damit eine Ersparung an wirtschaftlichen Gütern brachte.

Den Übergang zur eigentlichen erzieherischen Tätigkeit bildete die vom Bürgerspital ausgeübte Krankenpflege. Hier fanden sich die Unterstützung und die höhere Form der Erziehung stark vermischt. Als Krankenanstalt befasste sich das Spital mit der Unterbringung und Pflege von Kranken, also von Individuen, die — in der Regel vorübergehend — arbeitsunfähig waren. Nach den statutarischen Bestimmungen war die Krankenpflege grundsätzlich auf die minderbemittelte Bevölkerung beschränkt. Es ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass die Tätigkeit des Bürgerspitals über den von den Anstaltsstatuten festgelegten Kreis hinausging, indem sie auch die Aufnahme und Pflege von kranken Individuen in sich schloss, die nicht zu den Minderbemittelten zählten. Doch trat diese Betätigung stark neben der Krankenpflege der Minderbemittelten, welche die Aufgabe des Spitals darstellte, zurück. Gemäss den Anstaltsbestimmungen war das Spital eines der Mittel zur Durchführung der bürgerlichen Armenpflege; als solches wurde es in den Urkunden aus den ersten Jahren der Mediation auch als „Armenanstalt" bezeichnet. Diese Erwägungen führen dazu, die Tätigkeit des Bürgerspitals als Sorge für die minderbemittelten Kranken zu umschreiben. Der Übergang zur eigentlichen Armenpflege ergibt sich dann aus der Berücksichtigung des Umstandes, dass der Minderbemittelte, weil ihm die Mittel zur Erhaltung seiner Existenz nur in geringem Masse zur Verfügung stehen, im Krankheitsfalle in den Zustand der Armut fällt; die durch die Krankheit hervorgerufene Arbeitsunfähigkeit löst infolge des Mangels an wirtschaftlichen Mitteln die Unwirtschaftlichkeit und damit die Armut aus. Auf die Beseitigung dieser physisch oder psychisch bedingten Arbeitsunfähigkeit war die Fürsorge des Bürgerspitals gerichtet. In der Erfüllung dieser Aufgabe lag eine erzieherische Betätigung, wenn wir unter Erziehung die Weckung und Förderung der wirtschaftlichen Kräfte

und Fähigkeiten zur Beseitigung oder Verminderung der Unwirtschaftlichkeit begreifen, wie dies oben festgelegt wurde. Jedoch stellte sie nicht den typischen Fall der Erziehung dar, sondern unterschied sich von diesem dadurch, dass sie sich nicht mit den latenten, aber ungenutzten, sondern mit den vorübergehend absorbierten wirtschaftlichen Kräften des Individuums befasste. — Im gleichen Sinne wies auch die Fürsorgetätigkeit des Siechenhauses als Verpflegung und Heilung der mit ansteckenden Krankheiten behafteten Personen einen erzieherischen Einschlag auf. Doch wurde hier das Moment der Erziehung stark zurückgedrängt durch das Bestreben, durch eine Absonderung dieser Kranken die Allgemeinheit vor Gefährdungen der Gesundheit und des Lebens zu schützen.

Die Erziehung trat in reinster Form in der Tätigkeit der städtischen Armenarbeitsanstalt zutage. Diese in den Dienst der Armenpflege gestellte Einrichtung suchte durch eine Heranziehung der Armen zu Arbeitsleistungen einen Missbrauch der Armenfürsorge zu verhüten. Indem sie ihre Zöglinge zur Arbeit anhielt, beschränkte sie die Gefahr einer Gewöhnung an die Armenhilfe und damit einer Schwächung des Selbsthilfedranges. Die Erziehung der Arbeitsanstalt trat in zwei Richtungen hervor; einerseits wurden die Unwirtschaftlichen zur Arbeitsamkeit angehalten, anderseits wurden die Arbeitsfähigen durch eine minimale Gegenleistung für die gelieferte Arbeit von der Benützung der Anstalt abgeschreckt und zur Eingehung eines bessern Arbeitsverhältnisses veranlasst. Neben dieses erzieherische Moment, das in der Förderung der Arbeitsamkeit, genauer gesagt, in der Entwicklung der Fähigkeit zur Selbsterhaltung durch eigene Arbeit bestand, trat die reine Unterstützung, die sich darin äusserte, dass die Beschäftigten durch eine Gegenleistung der Anstalt mit den zum Lebensunterhalt erforderlichen Mitteln ausgestattet wurden. Die Erziehung bildete den Hauptbestand der Anstaltstätigkeit. So wurde die Institution als ein vorzügliches Mittel der Armenpflege betrachtet, um dem Betteln und dem Müssiggange entgegenzusteuern: „Almosengeben, nicht zu rechter Zeit und am rechten Ort, befördert den Müssiggang, unterstützt die Faulheit und stiftet mehr böses als gutes. Der zur Arbeit taugliche Mann sieht bald ein, dass wann es doch gearbeitet seyn muss, er mit eigener Arbeit mehr erwerben kan, als in der Armen Arbeits-

Anstalt“[13]). Die Tätigkeit der Arbeitsanstalt erfasste den typischen Fall einer vorhandenen Wirtschaftlichkeit, die mit dem Unvermögen zur Ausnützung der gegebenen wirtschaftlichen Kräfte verbunden ist. Sie suchte die Fähigkeit zum ökonomischen Gebrauch dieser Kräfte zu entwickeln, und bediente sich dabei der Anstaltspflege, durch welche das Individuum seiner bisherigen Arbeitsumgebung entzogen und einer Beaufsichtigung in der Anstalt unterstellt wurde. Durch diesen erzieherischen Einschlag unterschied sich die Betätigung der Arbeitsanstalt wesentlich von derjenigen der der Herberge angegliederten Arbeitswerkstätte; denn diese war, wie nachfolgend noch näher gezeigt werden soll, ausschliesslich eine Einrichtung zur Beschaffung von Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.

Neben der Tätigkeit der Armenarbeitsanstalt ist die vom Waisenhaus durchgeführte Armenpflege in vorwiegendem Masse Erziehung. Sie umfasste einerseits die Versorgung und Erziehung elternloser Kinder, anderseits die Besserung verwahrloster Individuen. In beiden Fällen handelte es sich darum, unwirtschaftliche Glieder der Gemeinschaft zur Wirtschaftlichkeit zu erziehen. Bei der Waisenpflege erfolgte die Erziehung als Vorbereitung auf eine spätere wirtschaftliche Betätigung, wobei die erforderlichen wirtschaftlichen Kräfte erst zu wecken waren. Die dieser Fürsorge unterstellten Individuen waren zur selbständigen Behauptung ihrer Existenz noch unfähig; doch war der spätere Eintritt ihrer Wirtschaftlichkeit als Folge einer normalen Entwicklung natürlicherweise zu erwarten. Davon ist die Pflege der Verwahrlosten zu unterscheiden. Gegenüber der Waisenpflege trug sie das besondere Merkmal, dass ihre Erziehung zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit einer Hebung der sittlichen Anlagen der Pfleglinge eng verbunden war. Sie war nicht nur durch allgemeine, in der menschlichen Natur normaliter gegebene, sondern auch durch besondere, von Individuum zu Individuum wechselnde Voraussetzungen bedingt. Die individuellen Unterschiede stellten höhere Anforderungen an die Erziehung als die auf gemeinsamer Basis durchführbare Waisenfürsorge. Der Eintritt der Wirtschaftlichkeit war von zahlreichen Faktoren abhängig, die durch die persönlichen Eigenarten gebunden waren; dadurch

[13]) Memoriale der Collect, vom 1. Sept. 1789; Archiv, Armenwesen H 1.

war der Erfolg dieser Fürsorge nicht bestimmt voraussehbar. Ein weiterer Unterschied gegenüber der Waisenpflege bestand darin, dass die Erziehung der Verwahrlosten auf Individuen gerichtet war, welche trotz genügender Umsicht und erzieherischer Einwirkung eine normale Entwicklung zur Wirtschaftlichkeit nicht unbedingt erwarten liessen; vielmehr konnten Umstände vorliegen, welche den Eintritt der Wirtschaftlichkeit dauernd verhinderten. Der Erfolg der Erziehung stand in gänzlicher Abhängigkeit von den individuellen Voraussetzungen.

Noch bleibt eine besondere Institution zu erwähnen, die zwar von untergeordneter Bedeutung war, aber der Vollständigkeit halber angeführt werden soll; es ist die bereits erwähnte der Herberge angegliederte Arbeitswerkstätte. Ihre Tätigkeit bestand darin, armen aber arbeitsfähigen Bürgern eine Arbeits- und Verdienstmöglichkeit zu eröffnen durch die Beschäftigung in eigener Werkstätte. Da sie auf den Armen im besondern gerichtet war, bildete sie einen Bestandteil der Armenfürsorge. Doch unterschied sie sich von den bisher besprochenen Arten der Fürsorge dadurch, dass sie weder der reinen Unterstützung noch der Erziehung — beide in dem oben festgelegten Sinne verstanden — zuzuteilen ist. Eine Unterstützung stand nicht in Frage, da die Fürsorge nicht in einer unentgeltlichen oder auf Grund einer geringern Gegenleistung erfolgenden Zuwendung wirtschaftlicher Mittel, sondern in der Bereitstellung von Arbeitsmöglichkeiten bestand, durch welche sich der Bedürftige durch Einsetzung seiner wirtschaftlichen Kräfte die zur Existenzbehauptung erforderlichen Mittel auf dem Wege der Entgeltlichkeit erwerben konnte. Aber auch als Erziehung kann die durch die Arbeitswerkstätte durchgeführte Fürsorge nicht angesprochen werden. Nicht nur übte die Werkstätte keine Erziehung im Sinne einer Heranziehung zur Wirtschaftlichkeit aus, sondern setzte das Vorhandensein wirtschaftlicher Kräfte geradezu voraus, stellte also auf einen Zustand ab, der gar keiner Erziehung bedurfte. Damit ist diese Fürsorge ausserhalb der Unterstützung und Erziehung gestellt, bleibt aber, da sie auf den Armen gerichtet war, innerhalb der Armenfürsorge bestehen. Sie war die einzige Fürsorge, die nicht in der Form der Unterstützung oder der Erziehung ausgeübt wurde.

Eine zweite Unterscheidung innerhalb der einzelnen Armeninstitutionen ergibt sich aus der Betrachtung der Form, in welcher

sie ihre Fürsorgetätigkeit ausübten. Darnach war sie zum Teil Hausarmenpflege, wobei der Unterstützte in seiner bisherigen Umgebung gelassen wurde, zum Teil vollständige Verpflegung, indem der Arme aus seinem Milieu herausgenommen und einer fremden Wirtschaftseinheit eingegliedert wurde. Die Hausarmenpflege liess das unterstützte Individuum im Besitz seiner wirtschaftlichen Freiheit, die ihm die Möglichkeit einer selbständigen Überwindung des Zustandes der Unwirtschaftlichkeit gewährte; gleichzeitig war mit dieser Form der Fürsorge aber auch die Gefahr verbunden, dass die Unterstützung in unzweckmässiger Weise verwendet und damit der Zweck der Fürsorge vereitelt wurde. Eine Kontrolle über das Individuum war nur in geringem Maße möglich, sodass der Erfolg jeder Zuwendung vom freiwilligen Verhalten der Einzelnen abhängig war. Dagegen bedeutete die Eingliederung in eine fremde Wirtschaftseinheit die gleichzeitige Preisgabe der individuellen Freiheit und die Unterwerfung unter einen fremden Willen, der die rationelle Verwendung der Güter überwachte und auf eine optimale Befriedigung der wirtschaftlichen Bedürfnisse der Anstaltsinsassen mit den gegebenen Mitteln bedacht war. Hier bestand für das Individuum gar keine Möglichkeit einer unrichtigen Wirtschaftsführung. Die vollständige Verpflegung erfolgte in zweifacher Form, entweder als Familienpflege durch Unterbringung des Unwirtschaftlichen in einer Einzelwirtschaft oder als Anstaltspflege durch Versorgung in einer Anstalt. — Hausarmenpflege war die vom Almosenamt und von der Elenden-Herberge durchgeführte Fürsorge, soweit sie in der Form der reinen Unterstützung erfolgte. Als Familienpflege wurde die vom Almosenamt ausgehende Versorgung elternloser Kinder, die im Waisenhaus keine Aufnahme fanden, ausgeübt. Die meist vertretene Form aber bildete die Anstaltspflege, die durch das Bürgerspital, die Elenden-Herberge, das Waisenhaus, das Gotteshaus zu St. Jakob (Siechenhaus) und die Arbeitsanstalt erteilt wurde. Sie stellte den Typus der städtischen Armenfürsorge dar; die Armeninstitutionen trugen deshalb vorwiegend den Charakter einer Anstalt.

Die dritte und letzte Unterscheidung zwischen den einzelnen Einrichtungen der Armenfürsorge findet sich im Umfang ihrer Tätigkeit. Grundsätzlich sind zwei verschiedene Arten auseinanderzuhalten: Institutionen, die ausschliesslich den städtischen

Bürgern vorbehalten waren und solche, die über den bürgerlichen Kreis hinausgingen. Dabei lässt sich dieser Kreis in die ortsansässige und in die ortsanwesende Bevölkerung teilen, sodass wir innerhalb der Armeneinrichtungen drei verschiedene Gruppen unterscheiden können, je nachdem sie für die Bürgerschaft, die Einwohnerschaft oder für alle Ortsanwesenden — jeweils unter der Voraussetzung der Armut — in Bereitschaft standen. Diese drei genannten Kreise bilden keine ausschliessenden Gegensätze, sondern waren die Abgrenzung einer stufenweise fortschreitenden Ausdehnung des Umfanges der Fürsorgetätigkeit. Die Tatsache der Ausschliessung oder Mitberücksichtigung der nicht-bürgerlichen Ortsansässigen oder Ortsanwesenden ergibt dabei ein Merkmal für die besondere Unterscheidung in rein bürgerliche und in erweiterte Fürsorgeaufgaben.

Entsprechend der zahlenmässigen und der rechtlichen Vorherrschaft der Bürger in der Stadtgemeinde hatte die ausschliesslich oder vorwiegend zugunsten der Bürgerschaft ausgeübte Fürsorge eine grosse Bedeutung. Sie umfasste die Tätigkeit, welche die Verfasser der Dotationsurkunde im Auge hatten, wenn sie von einer Sorge für den einzelnen Bürger sprachen. In ganz reiner Form, im Sinne einer ausschliesslichen Beschränkung auf die Bürgerschaft, lag nur die Versorgung und Verpfründung durch das Spital und die Beschäftigung verdienstloser Bürger in der Arbeitswerkstätte als bürgerliche Tätigkeit vor. Daneben war die Unterstützung des Almosenamtes vorwiegend auf bürgerliche Witwen und Waisen und die Erziehung des Waisenhauses auf elternlose Kinder, die bürgerlichen Familien entstammten gerichtet. — Eine Ausdehnung auf den Einwohnerkreis erfolgte beim Spital hinsichtlich der Krankenpflege und bei der städtischen Arbeitsanstalt. Die Erweiterung über den Umfang der Bürgerschaft hinaus bedeutete jedoch keine Beeinträchtigung oder Zurücksetzung der bürgerlichen Elemente, da diesen die genannten Anstalten wie die rein bürgerlichen Einrichtungen zur Verfügung standen. – Die grösste Ausdehnung auf alle Ortsanwesenden lag beim Siechenhaus, beim Almosenamt und bei der Elenden-Herberge vor: beim Siechenhaus als Absonderungsanstalt für die mit ansteckenden Krankheiten befallenen Personen, beim Almosenamt und bei der Elenden-Herberge in ihrer Unterstützungstätigkeit gegenüber den einheimischen und fremden Bettlern. Das

Siechenhaus erfasste, vorwiegend aus sanitären Gründen, alle Individuen, die als Träger schwerer übertragbarer Krankheiten eine Gefahr für die Volksgesundheit bedeuteten. Im Interesse der Erhaltung dieser Gesundheit konnten besondere Voraussetzungen nicht aufgestellt werden, da dadurch einzelne Kranke von der Absonderung ausgeschlossen worden wären. Während hier eine Vermischung von Bürgern und Fremden vorhanden war, zeigte die Herberge im wesentlichen eine Beschränkung auf die Nicht-Bürger, denn der Bürger stand, da sich die Herberge mit der Asylierung fremder, also nicht ortsansässiger Elemente befasste, ausserhalb des Bereiches ihrer Tätigkeit.

Mit Ausnahme der letzterwähnten Institution, welche den Bürger zwar nicht ausdrücklich vom Genuss der Asylierung ausschloss, deren Aufgabe aber einen solchen Ausschluss normaliter in sich enthielt, standen alle Armeneinrichtungen der Bürgerschaft zu, entweder ausschliesslich oder konkurrierend. Die Fürsorge für die bürgerlichen Angehörigen der städtischen Kommune behielt ein Übergewicht innerhalb der gesamten gemeindlichen Wohlfahrtspflege. Als Hauptaufgabe jeder Bürgergemeinde erfuhr sie auch in der bürgerlich orientierten Stadtgemeinde eine starke Betonung. Die Ausdehnung der Fürsorge über den bürgerlichen Kreis hinaus war nicht eine Folge der Verschmelzung der bürgerlichen und munizipalen Aufgaben der Stadtgemeinde, denn jene bestand schon lange bevor diese durch gesetzliche Festlegung vorgenommen wurde, sondern sie war die Frucht des hohen und entwickelten Wohltätigkeitssinnes der Bürgerschaft, der in zahlreichen Stiftungen zugunsten der Armen und Bedrückten ohne Berücksichtigung ihrer rechtlichen Zugehörigkeit seinen Ausdruck fand[14]).

[14]) Bericht der Pfleger des „grossen Spittals der armen Bedürftigen", vom 7. Januar 1801; Archiv, Sanitätsakten J. 1. — Bericht und Ordnung über die Elenden-Herberge von 1707; Archiv, Armenwesen H. 1. — Organisation des Almosenamtes; Archiv, Armenwesen G. 1. — Bericht der Inspektion des Zucht und Waysenhauses, vom 31. Dezember 1800; Archiv, Armenwesen L 1. und andere Akten des Archivs über das städtische Armenwesen.

# V. Kapitel: Änderungen in der Organisation der Stadtgemeinde.

Die bisherige Darstellung beschränkte sich auf das Gemeindewesen Basels während und unmittelbar nach der Helvetik, indem sie den Ursprung der Stadtgemeinde und den Anfang ihrer Existenz zeigte. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die weitere Entwicklung der Stadtgemeinde inbezug auf ihre Organisation und ihren Aufgabenkreis bis zur Aufhebung der städtischen Kommune behandeln. Zu diesem Zwecke ist es nötig, in kurzen Zügen das politische Leben zu zeichnen, das sich seit dem Zusammenbruch der Helvetik abspielte. Durch seine bedeutenden Ereignisse blieb es die Grundlage für das Kommunalwesen. Es werden dabei aber nur diejenigen Momente hervorgehoben, die in einem nähern Zusammenhang mit dem Gemeindewesen standen und deshalb für das Verständnis der weitern Entwicklung vorauszusetzen sind.

## 1. Der politische Hintergrund.

Die Mediationsakte war im allgemeinen von der schweizerischen Bevölkerung mit Befriedigung aufgenommen worden, da sie die Revolution abgelöst, den Einheitsstaat beseitigt und den öffentlichen Gemeinwesen wieder mehr Selbständigkeit eingeräumt hatte. Doch wurde die starke Abhängigkeit von Frankreich als eine Last empfunden, von der man sich nicht befreien konnte, solange Bonaparte herrschte. Erst mit dem Sturze des Kaisers der Franzosen fiel diese Vorherrschaft und damit auch die Mediationsverfassung. Die Eidgenossenschaft, der durch den Wienerkongress die Unabhängigkeit garantiert wurde, stellte nach Überwindung der zahlreichen Hindernisse, die dem Kampf zwischen den verschiedenen Parteien erwuchsen, am 7. August 1815 einen neuen Bundesvertrag auf.

Mit dieser Verfassung war man endgültig in das Stadium des Staatenbundes zurückgefallen. Der Schwerpunkt des Staats-

lebens verschob sich wieder ganz in die Kantone. Es folgte die Periode der Restauration, in welcher versucht wurde, die alten Verhältnisse wieder herzustellen, und der Regeneration, die durch das Aufleben demokratischer Elemente gekennzeichnet war[1]). So wie in der Helvetik eine revolutionäre Bewegung den Mittelpunkt des politischen Lebens bildete, so gab es auch eine solche in der Periode der Restauration und der Regeneration. Jedesmal brachte sie für die Staatsentwicklung fruchtbare Ideen. Aber während die Helvetik im allgemeinen mit einem Misserfolg endigte, liess die neue Umwälzung einen dauernden Einfluss zurück. Zwar hatte sie vieles der Helvetik entlehnt; doch trug sie eine grössere Selbständigkeit, wodurch sie in verstärktem Masse die öffentliche Meinung gewinnen konnte. Den Bund vermochte sie erst im Jahre 1848 zu durchsetzen; in den Kantonen griff sie aber schon zu Beginn der 30er Jahre ein[2]).

In dieser Periode machte das Gemeindewesen eine Entwicklung durch, die für die ganze Zukunft ausschlaggebend war. Von der Helvetik an befasste sich das staatliche Recht mit der Kommune eingehender, als dies bisher geschehen war. Überall wurde den Gemeinden eine demokratischere Form gegeben, indem die speziellen Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte reduziert oder fallen gelassen wurden. Der Zahl und der Bedeutung nach überwog aber noch in allen Kantonen die Bürgergemeinde als öffentlich-rechtliche Körperschaft der Bürger lokal begrenzter Gebiete. Diese schlossen sich, bald aus materiellen und bald aus ideellen Gründen, gegenüber den nicht-bürgerlichen Einwohnern wieder ab. Das materielle Interesse bestand darin, dass die Bürgergemeinden ihre oft sehr ertragreichen Gemeindegüter vor den Einwohnern sicherstellen wollten; das ideelle ging von der Ansicht aus, dass nur die Gemeindebürger die Träger einer gesellschaftlichen und rechtlichen Tradition seien, die man hochzuhalten und gegen Beeinträchtigungen durch Fremde zu schützen suchte[3]).

[1]) A. Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte; Basel 1920. S. 321, 331 und 334.

[2]) E. His: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts: Basel 1929, Bd. II, S. 1.

[3]) His, a. a. O., Bd. II, S. 667 fg.

Der Ausschluss der Einwohner widersprach aber den Grundsätzen der Volkssouveränität und der Rechtsgleichheit; denn er führte zu einer Beschränkung der Rechte gewisser Volksgenossen. In der Helvetik waren die Einwohner mit weitgehenden Rechten ausgestattet, so dass der Gedanke einer Mitbeteiligung an den kommunalen Angelegenheiten nicht mehr neu war. Bereits um die Mitte der 20er Jahre machte sich deshalb ein Umschlag zur liberalen Richtung geltend, die namentlich auf eine Änderung des Wahlsystems nach Massgabe der demokratischen Grundsätze ausging. Sie leitete die Regenerationsperiode mit dem Kampf um die Anerkennung der Rechte der Einwohner als Gemeindeglieder ein. In einzelnen Kantonen wurde schon in der Restaurationsperiode das Prinzip der einzigen Bürgergemeinde durchbrochen; meist blieb diese Umwälzung aber der Regeneration vorbehalten[4]).

Von besonderer Wichtigkeit waren die Ereignisse, die sich im Kanton Basel zutrugen. Sie nahmen ihren Anfang im Jahre 1830, als die Bürger der Landschaft eine auf den Prinzipien der Helvetik aufgebaute Verfassungsrevision begehrten. Dieser Forderung nachgebend wurde eine Verfassung ins Leben gerufen, die in der Volksvertretung ein Übergewicht des Landes über die Stadt herstellte. Da aber die Vertretung dem Verhältnis zwischen der städtischen und ländlichen Bevölkerung nicht entsprach, wurden weitere Postulate gestellt, die schliesslich zu Unruhen, revolutionären Umtrieben und blutigen Begegnungen zwischen städtischen Truppen und Insurgenten führten. Damit war eine Reihe langer Feindseligkeiten zwischen Stadt und Land eröffnet. Sie verschärften die politische Situation derart, dass bald keine friedliche Einigung mehr zu erwarten war. In immer stärkerm Masse wurde von den Insurgenten die gänzliche Trennung des Kantons gefordert. Deshalb griffen die gesetzgebenden Organe des Kantons einem Entscheid der Tagsatzung vor, indem sie die aufständischen Kommunen — unter dem ausdrücklichen Vorbehalt einer definitiven Verfügung — provisorisch vom Kanton abtrennten. Die ausgeschiedenen Landgemeinden konstituierten sich zum Kantonsteil Basellandschaft und gaben sich eine besondere auf dem Boden der Volkssouveränität aufgebaute Verfassung. Aber auch diese Lösung vermochte dem Kanton die Ruhe und Ordnung

[4]) E. His, a. a. O.; Bd. II, S. 670 fg und 674.

nicht zu bringen. Dies veranlasste die Tagsatzung dazu, ohne Rücksicht auf die bisher getreuen Gemeinden eine Totaltrennung auszusprechen, die alle links des Rheines gelegenen Kommunen der Stadt entzog und der Landschaft zuteilte. In Anbetracht der politischen Situation und der militärischen Okkupation konnte sich Basel diesem Beschlusse nur unterwerfen. Damit war der Kanton Basel-Stadtteil auf die Stadt einschliesslich ihres Weichbildes und auf die rechts des Rheines gelegenen Gemeinden Riehen, Bettingen und Kleinhüningen beschränkt[5]). Er erhielt eine auf dem Grundsatz der Volkssouveränität aufgebaute Verfassung, die gegenüber der alten Verfassung eine stärkere Durchsetzung der demokratischen Elemente aufwies. — Diese neue Sachlage war für die Stadtgemeinde in zwei Richtungen von grosser Bedeutung, wie später noch zu zeigen sein wird. Einerseits führte die liberale Richtung auch in der Kommune zu einer Neuorganisation; anderseits brachte die Trennung des Kantons eine enge Parallele zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Aufgabenkreis, da sich das Gebiet des städtischen Halbkantons mit demjenigen der Stadtgemeinde fast deckte. Sie führte im Laufe der Entwicklung zu einer fortgesetzten Schmälerung des kommunalen Aufgabenkreises bis zum endlichen Entzug aller nicht-bürgerlichen Aufgaben.

Mit der Trennung des Kantons fanden die wichtigen politischen Ereignisse, welche die städtische Kommune wesentlich zu beeinflussen vermochten, ihren Abschluss. Die Bundesrevision vom Jahre 1848 war für die Kantone von grosser Bedeutung, da durch die Überführung der Eidgenossenschaft vom Staatenbund zum Bundesstaat ihre Souveränität gebrochen wurde. Auf die Gemeinden konnte sie nur in geringem Masse einwirken; denn hier hatte sich die Umbildung unter den gleichen Motiven, die zur Revision des Bundesvertrages führten, schon früher vollzogen. Ebenso blieb auch die spätere Entwicklung ohne besondere Nachwirkung auf die Organisation des Kommunalwesens. Erst die Bundesrevision von 1874 hatte eine erhöhte Bedeutung; sie wird später bei der Darstellung der Aufhebung der Stadtgemeinde zu erwähnen sein. Dagegen stand die Regelung der Bürgerrechte unter dem fortgesetzten Einfluss dieser Entwicklung.

---

[5]) Vgl. A. Heusler: Die Trennung des Kant. Basel; Zürich 1839 und 1842.

Wegen ihrer grossen Bedeutung für die Verschiebung des Verhältnisses zwischen Bürger und nicht-bürgerlichem Einwohner innerhalb der kommunalen Bevölkerung muss sie an dieser Stelle noch kurz behandelt werden.

## 2. Die Regelung des Gemeindebürgerrechts.

Im allgemeinen behielten die Bestimmungen, welche zu Beginn der Mediation für die Einbürgerung aufgestellt wurden, inbezug auf die rechtlichen Einschränkungen und ökonomischen Erschwerungen für längere Zeit Geltung. Erst als infolge der wirtschaftlichen Entwicklung und der freiern Gestaltung des Niederlassungswesens die städtische Bevölkerung so stark anwuchs, dass der Anteil der Bürgerschaft immer mehr zurückging, erkannte man die Notwendigkeit einer liberaleren Handhabung der Einbürgerung. Die Erleichterungen, die zur Stärkung der Bürgerschaft vorgenommen wurden, trafen hauptsächlich die Kantonsbürger der Stadt; daneben kamen sie aber auch teilweise den übrigen Einwohnern zugute. Sie bestanden in Verminderungen der rechtlichen Einschränkungen und der ökonomischen Erschwerungen.

Die Einbürgerungsgesetze von der Mediation bis zur Aufhebung der Stadtgemeinde enthalten alle die grundlegende Unterscheidung zwischen den Kantonsbürgern einerseits und den andern Schweizerbürgern und Ausländern anderseits. Der Unterschied ergab sich formell daraus, dass die den Kantonsbürgern zugestandenen Erleichterungen verfassungsmässig niedergelegt waren, während die übrige Regelung der Gemeinderechtsverhältnisse der Gesetzgebung vorbehalten blieb. Materiell äusserte sie sich darin, dass bestimmte Requisiten, die als Voraussetzungen zur Einbürgerung aufgestellt wurden, für den Kantonsbürger ausser Betracht fielen.

Die der Mediation folgende Kantonalverfassung räumte dem Kantonsbürger von Basel ausdrücklich das Recht zur Erlangung des städtischen Bürgerrechts nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen ein. Diese Bestimmungen verlangten eine eheliche und ehrliche Geburt, einen unbescholtenen Leumund, den Genuss des Aktivbürgerrechts, den mindestens 10-jährigen Besitz eines Bürgerrechts in einer andern Kommune des Kantons und den Verzicht auf andere Bürgerrechte als Voraussetzungen für die

Aufnahme in die Bürgergemeinde; ausserdem hatte der Petent eine Aufnahmegebühr von 600 Franken zu entrichten. Durch die Einbürgerung gelangte er in den Genuss aller von der Verfassung zugesprochenen politischen Rechte; dagegen blieb er von der Ämterfähigkeit ausgeschlossen. — Schärfere Bestimmungen galten für die Aufnahme der übrigen Schweizerbürger und der Ausländer. Neben der ehelichen und ehrlichen Geburt, dem unbescholtenen Leumund und dem Verzicht auf alle andern Bürgerrechte wurden die Zugehörigkeit zur reformierten Religion, der Besitz eines schuldfreien Mindestvermögens und der Nachweis völliger Freizügigkeit vorausgesetzt. Die Aufnahmegebühr betrug für den Schweizerbürger 1200 Franken und für den Ausländer 1500 Franken[6]).

Unter dem Einfluss der politischen Ereignisse, die zur Trennung des Kantons führten, brachte das Jahr 1834 für die Kantonsbürger von Basel eine vorübergehende Erleichterung, die an die Dienste des Bürgers gegenüber dem Gemeinwesen anknüpfte. Je nach dem Grade, in welchem der aufzunehmende Bürger während der politischen Wirren seine Pflichten gegenüber der Obrigkeit erfüllt und sich durch obligatorischen oder freiwilligen Militärdienst und durch aktive Teilnahme an den Gefechten für die städtische Sache eingesetzt hatte, wurde die Einkaufsgebühr vermindert oder gänzlich nachgelassen[7]). Diese Regelung bewirkte eine intensivere Zunahme der Bürgerschaft, wie aus den nachfolgenden Zahlen ersichtlich ist. Da sie aber nur Ausnahmebestimmungen enthielt, vermochte sie keinen dauernden Einfluss auszuüben.

Längern Bestand hatten die im Jahre 1838 geschaffenen Erleichterungen. Sie beschränkten die Erfordernisse für die Einbürgerung des Kantonsbürgers auf den Nachweis eines unbescholtenen Leumunds, auf den Genuss des aktiven Bürgerrechts und auf die Entrichtung einer Aufnahmegebühr von 600 Franken. Ausserdem hatten sie dadurch Bedeutung, dass sie den bisher üblichen Unterschied zwischen den alten und neuen Bürgern inbezug auf die Ämterfähigkeit und die staatsbürgerliche Stellung aufhoben. Dagegen blieben die Bestimmungen für die Aufnahme von

[6]) Gesetz wegen Bürgerrechts-Gebühren der Stadt Basel, vom 2. April 1816; S G B, Bd. IV, S. 108.

[7]) Bestimmungen über die ausserordentlichen Bürgerrechtserteilungen vom 21. Mai 1834; S G B, Bd. VIII, S. 231.

Schweizern und Ausländern im wesentlichen die gleichen. Die Behörden behielten sich jedoch die günstigere Aufnahme von solchen Personen vor, die sich um den Staat oder die Gemeinde verdienstlich gemacht hatten[8]).

Eine wesentliche Änderung in der Regelung der Bürgerrechte rief die Kantonsverfassung vom 8. April 1847 hervor, indem sie im 2. Absatz des § 16 bestimmte, dass der „Übertritt zu einem andern christlichen Glaubensbekenntniss . . . keine Beschränkung der staats- oder gemeindsbürgerlichen Rechte" zur Folge haben dürfe. Auf Grund dieser Bestimmung konnte das bisherige Erfordernis des reformierten Glaubens nicht mehr aufrecht erhalten werden; es wurde deshalb in das Requisit der Zugehörigkeit zu einer christlichen Konfession umgewandelt. Damit war den Katholiken, die in der Stadt zahlreich vertreten waren, die Aufnahme in die städtische Kommune ermöglicht. Im Gegensatz zu dieser Erweiterung fand gleichzeitig eine Erschwerung der Einbürgerung für die Basler Kantonsbürger insofern statt, als diese die gleichen Erfordernisse wie die übrigen Kantonsbürger und die Ausländer zu erfüllen hatten.[9]).

Die letzte Regelung der Bürgerrechte während des Bestehens der Stadtgemeinde erfolgte im Jahre 1866. Sie wurde ausdrücklich vorgenommen „in der Absicht, die Annahme neuer Bürger zu erleichtern" und stellte auch tatsächlich die liberalste Handhabung der Einbürgerung seit der Mediation dar, indem sie gegenüber allen Petenten sowohl die rechtlichen Einschränkungen als auch die ökonomischen Erschwerungen reduzierte. Vor allem wurde das Erfordernis der christlichen Konfession gänzlich fallen gelassen. Die Requisiten beschränkten sich auf den Ausweis über die bisherigen Heimat- und Familienverhältnisse, auf den Nachweis eines unbescholtenen Leumunds und eines genügenden Vermögens oder ausreichenden Erwerbs und auf den Besitz der bürgerlichen Rechte und Ehren; Ausländer hatten ausserdem ihre Freizügigkeit nachzuweisen und auf die frühern Bürgerrechte Verzicht zu leisten. Gleichzeitig wurde — über den Ausnahmefall hinaus — die unentgeltliche Einbürgerung auf alle Petenten ausgedehnt, die in der Stadt geboren oder er-

---

[8]) Bürgerrechtsgesetz vom 8. Febr. 1838; S G B, Bd. IX, S. 329.
[9]) Bürgerrechtsgesetz vom 4. Dezember 1848; S G B, Bd. XII, S. 153.

zogen waren oder die sich während einer bestimmten Zeit in den öffentlichen Diensten ausgezeichnet hatten. Für die übrigen Aufnahmesuchenden wurde die ökonomische Erschwerung erleichtert je nach den besondern Empfehlungsgründen, die auf die Aufenthalts- oder Niederlassungsdauer, die Bekleidung öffentlicher Dienste, die Heirat mit Bürgerinnen oder andere Merkmale abgestellt waren [10]).

Die verschiedene Gestaltung der Bürgerrechte musste auch einen verschiedenen Einfluss auf das Resultat der Einbürgerung ausüben. Sehr klar zeigt dies die von F. Föhr durchgeführte Aufteilung der städtischen Bürgerschaft, die alle Bürger in derselben Gruppe zusammenfasst, welche auf Grund des gleichen Gesetzes — entweder durch eigene Einbürgerung oder durch Einbürgerung ihrer Vorfahren — zu Basler Bürgern wurden [11]). Von 24.513 Bürgern, welche die Gesamtbürgerschaft vom 1. Januar 1883 darstellen, waren

| | | | |
|---|---|---|---|
| 7002 | Abkommen älterer Bürger | | = 285 ‰ |
| 126 | „ auf Grund des Gesetzes von 1803 | | = 5 ‰ |
| 1933 | Mitglieder und Abkommen auf Grund des Gesetzes von | 1816 | = 79 ‰ |
| 1575 | „ „ „ „ „ „ „ „ | 1834 | = 65 ‰ |
| 815 | „ „ „ „ „ „ „ „ | 1838 | = 33 ‰ |
| 3193 | „ „ „ „ „ „ „ „ | 1848 | = 130 ‰ |
| 5504 | „ „ „ „ „ „ „ „ | 1866 | = 225 ‰ |
| (4365 | „ „ „ „ „ „ „ „ | 1879 | = 178 ‰). |

Noch wichtiger aber als diese Aufteilung ist die Gegenüberstellung von Gesamteinwohnerschaft und ansässiger Bürgerschaft. Dieses Verhältnis erfuhr trotz der erleichterten Einbürgerung eine fortgesetzte Verschiebung zu Ungunsten der Bürgergemeinde, wie die folgenden Zahlen zeigen [12]):

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 1779 | gab es | 15.040 | Einwohner; davon waren | 7.606 | Stadtbürger = 50,6 % |
| 1815 | „ „ | 16.674 | „ „ „ | 6.116 | „ = 36,7 % |
| 1835 | „ „ | 21.219 | „ „ „ | 8.431 | „ = 39,7 % |
| 1837 | „ „ | 22.199 | „ „ „ | 8.573 | „ = 38,6 % |
| 1847 | „ „ | 25.787 | „ „ „ | 9.054 | „ = 35,1 % |
| 1850 | „ „ | 27.313 | „ „ „ | 9.296 | „ = 34,0 % |
| 1860 | „ „ | 37.915 | „ „ „ | 10.456 | „ = 27,3 % |
| 1870 | „ „ | 44.834 | „ „ „ | 12.250 | „ = 27,3 % |
| (1880 | „ „ | 61.399 | „ „ „ | 16.912 | „ = 27,5 %). |

[10]) Bürgerrechtsgesetz vom 11. Dezember 1866; S G B, Bd. XVI, S. 334.
[11]) F. Föhr: Basel's Bürgerschaft. Basel 1886, S. 5.
[12]) F. Föhr, a. a. O., S. 7.

Auffallend an dieser Bewegung ist in erster Linie der kontinuierliche Rückgang des Anteils der Bürgerschaft an der Gesamteinwohnerschaft, der bis zum Jahre 1860 bemerkbar ist. Von den Verschiebungen während der Helvetik und der Mediationszeit wurde schon im ersten Kapitel gesprochen; sie blieben die einzigen Veränderungen, durch welche die Grösse der Bürgerschaft auch absolut vermindert wurde. Die folgenden Jahre brachten eine Zunahme des bürgerlichen Anteils, die vorwiegend auf die ausserordentliche Erleichterung der Einbürgerung vom Jahre 1834 zurückzuführen ist. Sie stellen auch die einzigen Jahre dar, welche innerhalb der in Betracht gezogenen Periode eine Zunahme im Anteil der Bürgerschaft aufweisen. In den Jahren 1847 bis 1850 vermochte die Bürgerschaft mit der Vermehrung der städtischen Bevölkerung nahezu Schritt zu halten, was vor allem durch den Wegfall des Requisits der protestantischen Konfession erreicht wurde. Dann aber folgte ein starker Rückgang. Seine Ursachen lagen hauptsächlich im intensiven Zuzug fremder Arbeiter für die Ausführung der Stadterweiterungen und der Eisenbahnbauten und in den mit dem Ausland abgeschlossenen Handelsverträgen, die günstigere Bedingungen für die Niederlassung der Fremden schufen. Diese nachteiligen Veränderungen gaben den Anlass zu mehreren Erleichterungen für die Einbürgerung, sodass von nun an die Bürgerschaft in gleichem Masse wie die Einwohnerschaft anwuchs[13]).

## 3. Die Revision von 1810.

Eine erste Änderung in der Organisation der Stadtgemeinde fand noch während der Mediation statt. Sie erfolgte aber nicht, wie die nachfolgenden Modifikationen, als Ausfluss der reaktionären oder demokratischen Richtung in der politischen Situation, sondern lediglich aus Gründen der Sachlichkeit und Zweckmässigkeit. Ihrer Bedeutung nach tritt sie deshalb weit hinter die übrigen organisatorischen Umgestaltungen des 19. Jahrhunderts zurück.

Es wurde bereits im zweiten Kapitel bei der Besprechung des Wahlverfahrens darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen

[13]) F. Föhr, a. a. O., S. 7.

zur Wahlfähigkeit für den Gemeindevorstand bei den Repräsentanten nicht immer in genügendem Masse gegeben waren, sodass oft an die Stelle einer Wahl aus den wahlfähigen Kandidaten die Ernennung der überhaupt wahlfähigen Vertreter trat. Dieser Übelstand gab den Anlass zu einer ersten Revision der Organisationsgesetze. Eine gänzliche Loslösung der Bestellung des kommunalen Exekutivorganes von den einzelnen Quartieren, wie er einem Vorschlag zugrunde lag, schuf der kantonale Gesetzgeber zwar nicht; dagegen beschränkte er die Zahl der pro Quartier zu ernennenden Mitglieder auf 2, wodurch die Bildung des Gemeindevorstandes nur noch inbezug auf 16 seiner Mitglieder durch die Berücksichtigung der Quartiere gebunden war, während die Wahl der übrigen 8 innerhalb der Gemeindevertretung frei vorgenommen werden konnte. Ausserdem wurde zur Vermeidung einer subjektiven Beeinflussung der Wahlen auf das in der Helvetik festgelegte System der Bestimmung durch das Los zurückgegriffen, um die letzte Entscheidung der menschlichen Willkür zu entziehen. Zu diesem Zwecke wurde die unmittelbare Ernennung des Gemeindevorstandes aufgehoben und durch die Aufstellung eines doppelten Vorschlags der Gemeindevertretung ersetzt, aus welchem die Mitglieder endgültig durch das Los zu bestimmen waren[14]).

Zur gleichen Zeit fand man auch die Art der Wiederbesetzung erledigter Stellen im grossen Stadtrat einer Revision bedürftig. Jeder Abgang eines Mitglieds der Gemeindevertretung verlangte eine Ergänzung, die durch das vom Abgang betroffene Quartier vorzunehmen war. Sie fand bisher durch unmittelbare Wahl in den einzelnen Quartieren statt. Bald sah aber der Gesetzgeber in dieser Bestellungsart eine Gefährdung der Sachlichkeit. Deshalb unterzog er das Organisationsgesetz einer Revision, welche die unmittelbare Wahl der kommunalen Repräsentanten durch die Gemeindeversammlung durch die Befugnis ersetzte, dem Vertretungskörper verbindliche Vorschläge für die Ernennung der Repräsentanten einzureichen. Die Gemeindeversammlung war nun lediglich berechtigt einen 4-fachen Vorschlag aufzustellen, von dem der grosse Stadtrat 2 Kandidaten in die engere Wahl zog und einen davon durch das Los zum Vertreter bestimmte[15]).

[14]) Verordnung vom 17. März 1810; Archiv, Gemeindeakten D 1.
[15]) Verordnung vom 17. März 1810; a. a. O.

## 4. Die Revision von 1828.

In Basel spielte sich die Restauration in gemässigteren Formen als in den andern Kantonen ab. Die Reaktion richtete sich mehr gegen die rein repräsentative Form und gegen die Bestellung der obersten Organe durch zahlreiche kleine Wahlversammlungen. Man suchte sich dabei vom einzigen Gesichtspunkt, die lokalen Interessen zu berücksichtigen, zu entfernen und bessere Wahlformen zu schaffen, die den Bedürfnissen der Gesamtheit Rechnung trugen. Die Lösung fand man in einer Form, die zum Teil aus mittelbaren und zum Teil aus unmittelbaren Wahlen zusammengesetzt war[16]). Doch gingen ihr zahlreiche Entwürfe voraus, die das gleiche Ergebnis auf andern Wegen erreichen wollten. Innerhalb und ausserhalb der eingesetzten Beratungskommission gingen Vorschläge an die kantonalen Behörden ein, die neben den vielen Abweichungen das gemeinsame Merkmal trugen, dass sie einerseits die Gemeindevertretung zu verstärken und anderseits ihre unmittelbare Bestellung durch lokal begrenzte Wahlkreise einzuschränken suchten[17]).

Das Resultat aller kommissionalen Beratungen und Behandlungen war ein Entwurf, der in der Grossratssitzung vom 9. Oktober 1828 genehmigt und zum Gesetz erhoben wurde. Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes blieb die Stadtgemeinde in die 8 Quartiere eingeteilt. Jedes Quartier behielt seinen Anspruch auf 8 Vertreter im grossen Stadtrat. Während aber bisher diese 64 Repräsentanten die Gesamtheit der Gemeindevertretung bildeten, stellten sie inskünftig nur noch einen Teil dieses Organes dar, der durch 32 weitere Mitglieder seine Ergänzung fand. Damit wurde das Postulat nach einer Vermehrung der Vertreter erfüllt. Die Ernennung der 32 Mitglieder war aber der Bürgerschaft entzogen und dem bereits konstituierten Teil des grossen Stadtrats übertragen, der sie ohne Berücksichtigung der einzelnen Quartiere vornahm; es wurde also der aus unmittelbarer Volkswahl hervorgehende Teil der Gemeindevertretung ermächtigt, sich selbst zu ergänzen. Die Wahl erfolgte aus der gesamten Bürgerschaft, wobei durch absolutes Stimmenmehr ein doppelter Vorschlag aufzustellen war, aus welchem die Vertreter durch das Los bestimmt wurden.

[16]) A. Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte; S. 336 fg.
[17]) Vgl. Akte No. 3; Archiv, Gemeindeakten B 2.

Der kleine Stadtrat, dessen Mitgliederzahl von 24 auf 20 reduziert wurde, war durch den grossen Stadtrat und aus seiner Mitte zu wählen; dabei musste aus jedem Quartier ein Repräsentant ernannt werden, während die übrigen 12 Mitglieder aus freier Wahl hervorgehen konnten. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes behielten ihre Mitgliedschaft im grossen Stadtrat. Eine Inkompatibilität war nur für die Mitglieder der Kantonsregierung ausgesprochen; alle andern Ämter, Berufe und Stände, mit Ausnahme des geistlichen Standes, waren mit dem Sitz im kleinen Stadtrat vereinbar.

Eine grundlegende Änderung erfuhr das aktive Wahlrecht. Es wird durch das Gesetz allen Stadt-bürgern zugesprochen, „welche in dem betreffenden Quartier wohnen, das 24te Jahr zurückgelegt haben, in Niemands Kost oder Lohn stehen, keine Armensteuern geniessen, und weder Falliten noch Accordanten, noch durch Urtheil und Recht ihres Aktivbürgerrechts verlustig erklärt oder darin stillgelegt sind“[18]). Gegenüber der frühern Umschreibung des Wahlrechts brachte das neue Gesetz eine grundsätzliche Beschränkung auf die städtischen Bürger. Den nicht-bürgerlichen Elementen war von nun an jede Einwirkung auf die kommunalen Angelegenheiten entzogen. Die ganze öffentliche Tätigkeit wurde, soweit sie der Kommune zustand, durch Organe geleitet, die sich nur aus Bürgern der Stadt zusammensetzten und nur durch solche gebildet wurden. Mit dieser neuen Bestimmung erfuhr die Stadtgemeinde eine wesentliche Änderung ihrer Struktur: sie ging in die reine Form der Bürgergemeinde über.

Im Gegensatz zum Stimmrecht wurde die Wahlfähigkeit, das sogenannte passive Wahlrecht, wesentlich erweitert. Sie stand allen Stimmberechtigten weltlichen Standes zu mit Ausnahme der „Angestellten, welche einen erbetenen, rechnungsgebenden oder abwartenden Dienst“ inne hatten und unter Ausschluss der „durch die Gesetze bestimmt ausgenommenen neuen Bürger“[19]). Vor allem wurde die ökonomische Erschwerung, die durch die Voraussetzung des Besitzes einer Liegenschaft oder einer versicherten Schuldverschreibung gegeben war, fallen gelassen. Das Requisit des Liegenschafts- oder Schuldverschreibungsbesitzes sollte die

[18]) Gesetz über die Organisation der Stadtbehörde, vom 9. Oktober 1828; S G B, Bd. VII, S. 29,

[19]) Organisationsgesetz vom 9. Oktober 1828; a. a. O.

Gewähr für eine lokale Verbundenheit des Bürgers geben. Es musste sich aber einerseits als unnötig erweisen, da die Tatsache der Ortsansässigkeit (als Voraussetzung zum Stimmrecht) und der Genuss des städtischen Bürgerrechts (als Voraussetzung zur Wahlfähigkeit) diese Gewähr schon zu bieten vermochten, und anderseits widersprach diese Bevorrechtung bestimmter Klassen auf Grund ökonomischer Bedingungen zu sehr den demokratischen Prinzipien, als dass sie haltbar bleiben konnten. — Grundsätzlich war nun jeder Stimmberechtigte weltlichen Standes — unter Ausschluss der neuen Bürger — auch ämterfähig. Mit der Ausschliessung der neuen Bürger blieben diejenigen bürgerlichen Elemente von der direkten Mitwirkuug an den kommunalen Angelegenheiten ferngehalten, die sich wegen ihrer kurzen Zugehörigkeit zum Gemeindeverband den örtlichen Verhältnissen noch nicht angepasst hatten. Dagegen stand ihnen eine mittelbare Einwirkung zu in der Ausübung der aktiven politischen Rechte.

## 5. Die Revision von 1833.

Die Revision vom Jahre 1833 brachte eine weitgehende Demokratisierung, die sich sowohl auf das Vertretungsverhältnis der einzelnen Quartiere als auch auf die Gestaltung der politischen Rechte bezog. — Sie stützte sich auf den § 42 der Kantonsverfassung von 1833, der folgendes bestimmte: „Die Verwaltung des der Stadt Basel zustehenden Gemeinde-Eigenthums, die Beaufsichtigung der städtischen Stiftungen, und überhaupt die Besorgung aller städtischen Gemeindeangelegenheiten führen besondere Stadtbehörden; die Organisation derselben . . . . . bleibt dem Gesetz vorbehalten“[20]). Gemäss dieser Bestimmung wurde ein neues Organisationsgesetz entworfen, das der bisherigen Organisation angelehnt war, aber einige wesentliche Modifikationen brachte.

Die das Vertretungsverhältnis berührende Änderung bestand in einer Reduktion der Zahl der Gemeindevertreter auf 80, die nicht mehr gleichmässig durch die Quartiere, sondern im Verhältnis zur Grösse jedes einzelnen Wahldistriktes zu bestellen

[20]) Verfassung des Kantons Basel-Stadttheil, vom 3. Oktober 1833; S G B, Bd. VIII, S. 49 ff.

waren. Für die Grösse eines Quartiers war die Zahl der Aktivbürger ausschlaggebend. Darnach ergab sich für die 80 Vertreter folgende Verteilung:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| das | St. Johannquartier | hatte | Anspruch | auf | 11 Sitze |
| „ | Spahlenquartier | „ | „ | „ | 11 „ |
| „ | Steinenquartier | „ | „ | „ | 11 „ |
| „ | Äschenquartier | „ | „ | „ | 9 „ |
| „ | St. Albanquartier | „ | „ | „ | 14 „ |
| „ | Stadtquartier | „ | „ | „ | 9 „ |
| „ | Riehenquartier | „ | „ | „ | 7 „ |
| „ | St. Blasienquartier | „ | „ | „ | 8 „ |

Das Verhältnis war alle 6 Jahre nach Massgabe der Zahl der stimmberechtigten Bürger jedes Quartiers zu berichtigen. Von den mittelbaren Wahlen wurde wieder Abstand genommen, und den Aktivbürgern die direkte Ernennung ihrer Vertreter zugesprochen; diese konnte frei aus der ganzen Bürgerschaft, ohne Berücksichtigung der Quartiere, vorgenommen werden.

Die Umschreibung des Stimmrechts wurde bedeutend erweitert, indem an die Stelle des Erfordernisses eines unabhängigen Berufes lediglich der Ausschluss der Dienstboten gesetzt wurde; damit trat ein grosser Teil der Bürgerschaft, dem die aktive Teilnahme an den kommunalen Angelegenheiten bisher verschlossen blieb, in den Genuss der politischen Rechte ein. Ferner wurde die Altersgrenze, die als Requisit für das Stimmrecht aufgestellt war, für verheiratete Bürger aufgehoben; für die Unverheirateten behielt die Festsetzung des Mindestalters von 25 Jahren ihre Gültigkeit. Im übrigen blieb das Stimmrecht auf die in der Stadt niedergelassenen städtischen Bürger beschränkt unter Ausschluss der Armengenössigen, der Falliten und Accordanten und der durch Gesetz, Strafurteil oder durch jede Art der Bevogtung im Aktivbürgerrecht stillgelegten Bürger.

Die Wahlfähigkeit wurde im Organisationsgesetz grundsätzlich auf die Stadtbürger, die im Kanton Basel-Stadtteil ihren Wohnsitz hatten, beschränkt. Bezüglich der übrigen Voraussetzungen galten die Vorschriften der Verfassung über die Wahlfähigkeit zu den kantonalen Behörden, welche — mit Ausnahme des erweiterten Erfordernisses hinsichtlich des Domizils — die Stimmberechtigung voraussetzten unter Ausschluss aller Bürger, die „abwartende Dienste" bekleideten oder denen durch besondere

Gesetze die Wahlfähigkeit entzogen war, wie Bedienstete, Geistliche, Schullehrer, Post-, Polizei-, Zoll- und Kaufhausbeamte.

Der Gemeindevorstand erfuhr eine Reduktion von 20 auf 11 Mitglieder. Seine Bestellung stand wie bisher dem grossen Stadtrat zu, der sie aus seiner Mitte, und zwar ohne jegliche Berücksichtigung der Quartiere, vornahm. Aus den Mitgliedern des Gemeindevorstandes war der Präsident als Vorsitzender der beiden Räte zu wählen. Seine Ernennung blieb der Kantonsregierung vorbehalten; doch wurde der Gemeindevertretung eine Mitwirkung eingeräumt, indem sie einen 3-fachen Vorschlag einreichen durfte, der der Ernennung zugrunde zu legen war. Diese neue Bestellungsart fusste auf der in der Verfassung garantierten Unabhängigkeit der Kommune in der Besorgung ihrer Angelegenheiten. Man war sich zwar bewusst, dass die Gemeindebehörden, wenigstens in beschränktem Masse, Organe der Staatsgewalt darstellen; deshalb war der Regierung eine Mitwirkung zugesprochen. Anderseits wollte man aber, um die Selbständigkeit der Kommune nicht zu verletzen, die Wahl des Präsidenten, der in den reinen Gemeindeangelegenheiten den Vorsitzenden einer selbständigen Versammlung bildete, der Kommune nicht entziehen; so wurde der Kompromiss geschaffen, der beide Organe zur Mitwirkung berechtigte[21]).

Die 6-jährige Amtsperiode, die bisher nur für den kleinen Stadtrat festgesetzt war, während die Gemeindevertreter bis zu ihrem Weggang oder Absterben im Amte blieben, wurde nun auch auf den grossen Stadtrat ausgedehnt. Beide Räte waren alle zwei Jahre zu einem Drittel zu erneuern, wobei die dem Austritt unterworfenen Mitglieder wieder wählbar waren. — Neben dem Recht der Gemeindevertreter zur Stellung von Anzügen wurde auch ein Petitionsrecht eingeführt, unter Bezugnahme auf die Bestimmung der Verfassung, die ein freies Petitionsrecht an alle öffentlichen Behörden garantierte.

Mit Ausnahme der erwähnten Abweichungen blieben die Befugnisse des grossen Stadtrats im allgemeinen die gleichen. Dagegen wurde inbezug auf die Kompetenzen des Gemeindevorstandes die Grundlage für eine Abtrennung bestimmter Auf-

[21]) Vgl. Ratschlag zum Gesetzentwurf vom Jahre 1833; Archiv, Gemeindeakten B. 2.

gaben vom kommunalen Tätigkeitsbereich geschaffen. Dem kleinen Stadtrat war ausdrücklich die Erteilung von Niederlassungs-, Gewerbe- und Aufenthaltsbewilligungen zuerkannt; doch bestimmte das Gesetz im weitern: „Was hingegen andere ortspolizeilichen Verrichtungen betrifft, so sollen über Vereinfachung der dahin gehörigen Einrichtungen spätere Verkommnisse und gesetzliche Verfügungen das Nähere bestimmen". In dieser Bestimmung zeigte sich der erste Einfluss der Trennung des Kantons auf das Kommunalwesen. Ihr lag die Erwägung zugrunde, dass durch die Beschränkung des Staatsgebiets auf die Stadtgemeinde und die 3 benachbarten Landgemeinden ein Parallelismus zwischen den städtischen und staatlichen Aufgaben herbeigeführt werde, der für die beiden öffentlichen Gemeinwesen zum Nachteil werden konnte. Sie schuf deshalb die gesetzliche Grundlage der spätern Übertragung bestimmter kommunaler Verrichtungen auf den Staat, einer Übertragung, die in ihrem sukzessiven Verlauf den Wirkungskreis der städtischen Kommune allmählich bis auf die rein bürgerlichen Aufgaben reduzierte[22]).

Mit der Revision aus dem Jahre 1833 waren die bedeutenden Änderungen in der Organisation der Stadtgemeinde abgeschlossen. Ihr folgte nur noch im Jahre 1848 eine Modifikation in der Umschreibung des Stimmrechts, durch welche — unter Anlehnung an die Normen für die Bestellung der kantonalen Organe – die Altersgrenze auf das 21. Jahr zurückgesetzt wurde[23]). Im übrigen blieb die Organisation vom Jahre 1833 bis zur Aufhebung der Stadtgemeinde bestehen. Gegenüber den vorausgegangenen Organisationen zeichnete sie sich durch eine stärkere Durchsetzung der demokratischen Elemente aus, die namentlich in der Erweiterung der politischen Rechte und in der Berücksichtigung der Grösse jedes einzelnen Quartiers bei der Verteilung der Vertreter zum Ausdruck kam.

Die rechtliche Struktur der Stadtgemeinde blieb diejenige einer Bürgergemeinde. Die ganze kommunale Verwaltung ging, mittelbar und unmittelbar, nur von den städtischen Bürgern

[22]) Gesetz über die Organisation der Stadtbehörden vom 14. Nov. 1833; S. G. B, Bd. VIII, S. 66.

[23]) Gesetz betr. die Stimmfähigkeit bei Wahlen, vom 10. Mai 1848, S G B, Bd. XII, S. 64.

aus, während den nicht-bürgerlichen Einwohnern jede Mitwirkung genommen war. Diese rein bürgerliche Struktur der städtischen Kommune stellte sich in immer grössern Gegensatz zu der absoluten und relativen Zunahme der unberechtigten Einwohner, die durch die liberalere Gesetzgebung und den wachsenden wirtschaftlichen Verkehr hervorgerufen wurde. Diesem Tatbestand suchte man zwar durch die Übertragung der typischen munizipalen Aufgaben auf den Staat gerecht zu werden; doch wurde ihm erst durch die Neuorganisation des gesamten Kommunalwesens vom Jahre 1876 in vollem Masse entsprochen.

# VI. Kapitel: Änderungen im Aufgabenkreis der Stadtgemeinde.

Die allgemeine Entwicklung des schweizerischen Kommunalwesens ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich immer mehr dem Typ der Einwohnergemeinde zuneigte. Die von den Gemeinden zu erfüllenden Aufgaben wurden an Zahl und Umfang grösser, sodass bald alle Niedergelassenen zur Tragung der öffentlichen Lasten herangezogen wurden. Diese Tatsache stellte sich in stets schroffern Gegensatz zum Ausschluss der nicht-bürgerlichen Einwohner von den politischen Rechten. Deshalb verstärkte sich die Tendenz, den finanziell mitleistenden Einwohnern auch eine Mitwirkung in den kommunalen Angelegenheiten einzuräumen. Der Gegensatz wurde noch verstärkt durch die zunehmende Durchsetzung der Bevölkerung infolge der grossen lokalen Verschiebungen, durch welche überall der Anteil der unberechtigten Einwohner an der Gesamtbevölkerung vergrössert und derjenige der Gemeindebürger vermindert wurde. In manchen Gemeinden trat zeitweise sogar eine Verringerung des Bestandes an Bürgern ein, da sich nach erfolgter Zusicherung der Niederlassungs- und der Handels- und Gewerbefreiheit auch der Bürger in andere Gemeinden begab.

Unter diesen Verhältnissen schien es ungerechtfertigt, die gesamte kommunale Tätigkeit, an der alle Einwohner das gleiche Interesse empfanden und die durch die finanziellen Leistungen aller Niedergelassenen ermöglicht wurde, nur von den Bürgern leiten zu lassen. Der Grund der bürgerlichen Isolierung lag vor allem in der Absicht, die lokalen Interessen vor fremden Ingerenzen zu schützen. Doch hatte sich das Mass einer Gefährdung dieser Interessen bedeutend verringert, einesteils weil sich unter den unberechtigten Einwohnern viele Individuen befanden, die schon lange im kommunalen Gebiet niedergelassen waren und also mit den lokalen Eigentümlichkeiten ebenso vertraut sein

konnten wie der Bürger, andernteils weil die neuere Entwicklung des Kommunalwesens die lokale Differenzierung immer mehr abschwächte, sodass der Schutz der lokalen Interessen nicht mehr so im Vordergrund stand wie früher. Der Ausschluss der Niedergelassenen stellte sich in starken Gegensatz zu den politischen Rechten im staatlichen Leben, die auf der Grundlage der Rechtsgleichheit allen Schweizerbürgern im gleichen Masse zustand. Zur Verminderung dieser Diskrepanz griff allmählich eine stärkere Betonung der Einwohnergemeinde neben der Bürgergemeinde Platz, die schliesslich zu einer starken Reduktion der Tätigkeit der Bürgergemeinde führte. Der Übergang von der Bürger- zur Einwohnergemeinde, der sich vorwiegend durch die seit 1848 durchgeführten Gemeindeorganisationen vollzog, bildete das allgemeine Charakteristikum der Entwicklung des schweizerischen Kommunalwesens[1]).

In diametralem Gegensatz zu dieser Entwicklung vollzog sich diejenige der Stadtgemeinde Basel. Hier fand der Übergang vom dualistischen Gemeindewesen zur reinen Bürgergemeinde statt, wie er im vorausgehenden Kapitel dargestellt wurde. Er berührte jedoch nicht nur die Organisation der Kommune, sondern erfasste auch ihren Aufgabenkreis, der durch eine sukzessive Ablösung der munizipalen Aufgaben auf den Wirkungskreis einer Bürgergemeinde reduziert wurde. Die abgelösten Aufgaben fielen dem Staate zu; dadurch ging die Einwohnergemeinde, die im übrigen schweizerischen Kommunalwesen eine erhöhte Stellung genoss, im Staate auf. Von diesem Augenblick an gab es in Basel während des ganzen Bestehens der Stadtgemeinde keine rechtlich organisierte Einwohnergemeinde mehr, weder in einem einheitlichen noch in einem dualistischen Gemeindewesen; die Einwohnergemeinde bestand nur tatsächlich in der Gesamtheit der Niedergelassenen, nicht aber rechtlich. Die Aufgaben, die üblicherweise die Tätigkeit einer Einwohnergemeinde auslösten, wurden vom Staat als übergeordnetem Gemeinwesen durchgeführt. Erst nach der Aufhebung der „Stadtgemeinde“ kam es zur Konstituierung einer besondern Einwohnergemeinde neben der Bürgergemeinde. Sie erhielt zwar auch dann keine eigenen Organe; doch bestand sie als öffentlich-rechtlicher Verband, dessen

[1]) Friedrich von Wyss: Die schweizerischen Landgemeinden. S. 144 fg.

Verwaltung durch die staatlichen Organe als Substitut der politischen Kommune besorgt wurde.

Entsprechend dieser besondern Entwicklung sind die Änderungen des kommunalen Aufgabenkreises seit der Mediation in zwei Richtungen von Bedeutung. In den Vordergrund der Darstellungen sind die strukturellen Änderungen zu stellen, die der Schmälerung des Aufgabenkreises durch die Übertragung auf den Staat entsprangen. Sie vollzogen sich nicht auf einmal, sondern in sukzessiver Abtrennung. Darunter sind zwei Etappen von Bedeutung: die Übertragungen vom Jahre 1834 und 1853, die sich speziell auf ortspolizeiliche Gegenstände beschränkten und diejenigen vom Jahre 1859, die auch weitere kommunale Angelegenheiten erfassten. Beide zusammen reduzierten den kommunalen Aufgabenkreis auf einen Umfang, der vorwiegend von der bürgerlichen Tätigkeit in Anspruch genommen wurde. — Neben diesen Übertragungen sind aber auch die Änderungen in die Darstellung einzubeziehen, die ausserhalb der Reduktion des Aufgabenkreises durch die Entwicklung der gesellschaftlichen Bedürfnisse, durch die Verfeinerung des Kulturlebens und durch die Fortschritte der Technik in der Befriedigung der Bedürfnisse hervorgerufen wurden. Sie äusserten sich namentlich in besondern Modifikationen im Umfang und in der Methode der kommunalen Betätigung. Im Gegensatz zu den durch die Überweisungen hervorgerufenen Änderungen beschränkten sie sich nicht auf den munizipalen Aufgabenkreis, sondern berührten auch die bürgerliche Tätigkeit.

## A. Die Schmälerung des Aufgabenkreises.

### 1. Die Überweisungen von 1834 und 1853.

Eine erste Abtrennung bestimmter Aufgaben vom kommunalen Wirkungskreis erfolgte gleich nach vollzogener Trennung des Kantons. Sie wurde eingeleitet durch die erwähnte Bestimmung des Organisationsgesetzes vom Jahre 1833, die zur Vereinfachung des lokalen Polizeiwesens den Abschluss besonderer Vereinbarungen vorsah, und abgeschlossen durch das „Verkommnis zwischen der Regierung und der Stadtbehörde über das Polizeiwesen“ und durch das „Regulativ über die polizeilichen

Verrichtungen und Obliegenheiten" vom 16. Januar 1834. Über die Angelegenheit der Überweisung sprach das Regulativ den Grundsatz aus, dass der Stadtgemeinde alle nicht namentlich genannten und ausdrücklich vorbehaltenen Polizeigegenstände entzogen seien. Zu dieser Ennumerationsmethode sah man sich gezwungen, da die Kommune bisher zahlreiche Befugnisse inne hatte, die sie nur auf Grund traditioneller Übung besass, sodass sich der genaue Umfang ihrer polizeilichen Tätigkeit nicht fixieren liess.

Die Bestimmungen des Regulativs beschränkten sich grundsätzlich auf die Überweisung polizeilicher Aufgaben auf den Staat; die andern kommunalen Aufgaben wurden von dieser Übertragung nicht berührt. Unter den Gesichtspunkten der Vereinfachung und der Zweckmässigkeit wurden die einzelnen polizeilichen Funktionen dem Staat oder der Gemeinde zugeteilt, je nach den besondern Vorteilen, welche der Vollzug durch diese Gemeinwesen zu bieten vermochte. Dabei wurden im Interesse der Einheitlichkeit viele Gegenstände, die bisher der Stadtgemeinde zustanden, dem Staat überwiesen. Die Scheidung erforderte eine genaue Abgrenzung des staatlichen und städtischen Polizeiwesens. Sie erfolgte jedoch nicht immer gegenstandsweise, sondern oft auch funktionsweise, wobei sich Kanton und Stadt in die Behandlung desselben Polizeigegenstandes so teilten, dass der Kanton die Direktive und allgemeine Durchführung und die Stadt die besondere Exekutive übernahm. Vor allem wurde das Recht der städtischen Behörden zum Erlass lokaler Verordnungen bedeutend geschmälert. Vielfach hatte sich der Stadtrat in dieser Hinsicht nur noch als unteres Polizeiorgan zu betätigen, um gewisse Funktionen, die durch kantonale Bestimmungen genau fixiert waren, auszuüben. Einige Gegenstände waren der Stadtgemeinde gänzlich entzogen; über andere war ein Zusammenwirken der staatlichen und städtischen Polizeiorgane festgesetzt. Nur auf dem Gebiete der Marktpolizei behielt die Kommune ihre bisherige Tätigkeit in vollem Masse.

Ein ausschliesslicher Vorbehalt zugunsten des Kantons wurde über bestimmte Funktionen auf dem Gebiete der Fremdenpolizei, der Strassenpolizei und der Sicherheitspolizei erhoben. Innerhalb der Fremdenpolizei hatte der Kanton die Massnahmen zur Unterdrückung des Gassenbettels zu treffen, die be-

stehenden Verordnungen über das Bettelwesen zu vollziehen und alle Fremden, die sich ohne genügende Legitimation über ihre Herkunft in der Stadt aufhielten, zu überwachen. Der Stadtrat war ausdrücklich seiner Pflicht zur Ausübung dieser Funktionen enthoben. Die Strassenpolizei war der Stadtgemeinde gänzlich entzogen. Es stand ausschliesslich dem Kanton zu, sowohl über den Verkehr auf den öffentlichen Strassen und über die Benützung der öffentlichen Verkehrswege als auch über die Reinigung derselben die erforderlichen Vorschriften und Verordnungen zu treffen und für deren Vollzug zu sorgen. Die städtischen Organe wurden nur zur Unterstützung herangezogen durch die Verpflichtung, über festgestellte Unordnungen und Widerhandlungen sofortige Anzeige an die Kantonspolizei zu erstatten. Hinsichtlich der Sicherheitspolizei war dem Kanton die Verfolgung aller Verbrechen und Vergehen, die nach den bestehenden Gesetzen der kriminellen Strafgerichtsbarkeit zu unterstellen waren, übertragen.

Über andere Gegenstände war eine Aufteilung unter die staatlichen und städtischen Polizeiorgane festgelegt. Auf dem Gebiete der Fremdenpolizei war der Stadtgemeinde die Erteilung von Niederlassungs-, Gewerbe- und Aufenthaltsbewilligungen zuerkannt, wie es ihr schon durch das Organisationsgesetz vorbehalten worden war. Dabei war das Recht, den Aufenthalt von Fremden zuzulassen oder zu verweigern, auf den länger befristeten Aufenthalt beschränkt. Alle übrigen Gegenstände und Funktionen der Fremdenpolizei waren ausschliesslich dem Kanton zugewiesen.

Inbezug auf das Wirtschaftswesen war die Polizei als kantonale Angelegenheit erklärt. Sie umfasste die Aufsicht der Wirts-, Wein-, Bier- und Kaffeehäuser und die Handhabung der über diesen Gegenstand erlassenen Verordnungen. Der Stadtbehörde blieb jedoch das Recht zur Erteilung von Bewilligungen für den Betrieb von Wirtschaften unter der Verpflichtung, die Regierung über die Bewilligungserteilungen und -Ablehnungen in Kenntnis zu halten. - Hinsichtlich der Feuerpolizei hatte der Stadtrat alle Anordnungen zu treffen, welche zur Verhütung von Feuersgefahren bei baulichen Objekten geeignet waren, und die nötige Aufsicht und Kontrolle auszuüben. Es stand ihm ferner zu, bei Brandschäden Untersuchungen einzuleiten, um die Ursachen und den Umfang des Brandes festzustellen. Die Sanitätspolizei war sowohl den kantonalen als auch den städtischen Behörden zuge-

sprochen, indem beide für die Befolgung und den Vollzug der kantonalen Verordnungen über ansteckende Krankheiten, tolle und gefährliche Tiere und ähnliche Gegenstände Sorge tragen mussten. Ebenso hatten beide die Befolgung der obrigkeitlich bestätigten und sanktionierten Handwerksordnungen zu überwachen.

Der einzige Gegenstand, über den die Stadtgemeinde ihre bisherigen Funktionen beibehielt, war die Marktpolizei, die ihr „in ihrem ganzen Umfange" übertragen blieb. Sie umfasste die Beaufsichtigung aller Marktgegenstände und die Handhabung der bezüglichen Verordnungen und Vorschriften, insbesondere auch die Überwachung des Verkaufs von Brot, Fleisch und andern Lebensmitteln. Dagegen war ihr die Judikatur, die sie über die Nichtbefolgung der Verordnungen ausgeübt hatte, entzogen und besondern unabhängigen Gerichtsinstanzen zugeteilt. In Verbindung mit den Zünften hatten die Stadtbehörden weiterhin die Beaufsichtigung der Masse und Gewichte durchzuführen und zur Vermeidung von Missbräuchen periodische Prüfungen vorzunehmen und andere Anordnungen zu treffen. Diese Funktionen sollten ihr aber nur noch bis zu einer später vorzunehmenden Regelung übertragen bleiben. So bestimmte das Regulativ: „Jedoch wird dermalen schon angenommen, dass in Zukunft dieser Gegenstand, sowohl hinsichtlich der erforderlichen Anordnungen als der Aufsicht und Handhabung, an die Regierung und ihre Polizei übergehen soll; die Art und Weise aber, wie dieses zu geschehen habe, und ebenso die Bestimmung einer Vergütung für desshalb zu übernehmende Unkosten bleiben einer spätern Unterhandlung und Übereinkunft vorbehalten"[2]).

Damit sind die wesentlichen Bestimmungen des Regulativs über das Polizeiwesen erschöpft. Die Übereinkunft wurde zwischen dem grossen Rat als Vertreter des Kantons Basel-Stadtteil und dem grossen Stadtrat als Vertreter der Kommune auf 10 Jahre abgeschlossen unter der Annahme einer stillschweigenden Erneuerung auf je weitere 10 Jahre, wenn nicht spätestens 6 Monate vor Ablauf dieser Fristen von einem der Kontrahenten der Antrag auf Abänderung oder Aufhebung des Vertrages gestellt wurde. Änderungen im Regulativ, die lediglich im Interesse der Zweck-

[2]) Regulativ über die polizeilichen Verrichtungen und Obliegenheiten, vom 16. Januar 1834; S G B, Bd. VIII, S. 206 ff.

mässigkeit vorgenommen wurden, konnten schon vor Ablauf des Hauptvertrages erfolgen, jedoch nur auf Grund gemeinsamer Beratungen und unter Zustimmung der beiden Kontrahenten.

Durch die Bestimmungen dieser Vereinbarung erfuhr die polizeiliche Tätigkeit der Stadtgemeinde eine bedeutende Reduktion, die sich mit Ausnahme der Marktpolizei auf allen Gebieten des städtischen Polizeiwesens äusserte. Im einzelnen war das Mass der Schmälerung verschieden, je nach den besondern Gründen, die eine Übertragung an den Staat oder die Kommune zweckmässig erscheinen liessen. Wo der städtischen Kommune noch eine polizeiliche Tätigkeit zugesprochen war, hatte diese — mit der erwähnten Ausnahme der Marktpolizei — in enger Gemeinschaft mit der kantonalen Polizei zu erfolgen. Die Stadtgemeinde gelangte dadurch in ein starkes Abhängigkeitsverhältnis zu ihrem übergeordneten Gemeinwesen, eine Abhängigkeit, die bisher nur in geringerm Masse bestand. Infolge der starken Reduktion der Polizeitätigkeit der Stadtgemeinde wurde die Haltung eines besondern städtischen Polizeikorps neben den kantonalen als überflüssig erachtet. Es wurde deshalb aufgehoben unter Begründung der Verpflichtung der Kantonspolizei, den städtischen Behörden für die Ausübung der überlassenen Gegenstände die nötigen Beamten zur Verfügung zu stellen. Für die erhöhten Unkosten, die dem Staat aus der Erweiterung seiner polizeilichen Tätigkeit und aus der Unterstützung der städtischen Polizei erwuchsen, hatte die Kommune eine jährliche, „den Umständen angemessene billige" Vergütung zu leisten. Unter Berücksichtigung des Ausfalls an Strafgeldern, den die Stadt infolge des Entzugs der Judikatur erfuhr, wurde die jährliche Entschädigungssumme auf Fr. 2000 festgesetzt[3]).

Die Loslösung der Judikatur, die bereits in einigen Bestimmungen des Verkommnisses und des Regulativs angeordnet war, wurde noch durch eine besondere gesetzliche Verfügung aus dem gleichen Jahre näher ausgeführt. Sie fusste auf der in der Verfassung geforderten Trennung der richterlichen von der vollziehenden Gewalt. Gleichzeitig bezweckte sie auch eine Vereinfachung der Gerichtsbarkeit, die bisher zahlreichen

[3]) Verkommniss zwischen der Regierung und der Stadtbehörde über das Polizeiwesen, vom 16. Januar und 28. April 1834; S G B, Bd. VIII, S. 201

Polizeiorganen zustand. Durch die Trennung wurde die gesamte Gerichtsbarkeit über alle mindern Polizeivergehen, die im Gebiet der Stadtgemeinde vorkamen, einem besondern „Polizeigericht des Bezirks Basel“ übertragen. Dieses hatte als ein von der Exekutive unabhängiges staatliches Organ diejenigen Strafbefugnisse auszuüben, die früher den städtischen Institutionen zustanden. Dagegen blieben die Strafkompetenzen der einzelnen Marktämter (des Kraut-, Obst , Anken-, Vieh-, Fisch-, Holzmarktes usw.) und der Kornhausinspektion bestehen unter dem Vorbehalt einer spätern Übertragung auf das Polizeigericht. Dieses Organ war kein städtisches Institut; doch war die Stadtgemeinde an seiner Bildung mitbeteiligt, indem der Stadtrat 3 seiner Mitglieder ernennen konnte[4]).

Eine besondere Regelung erfuhren auch die Gescheide, die ausserhalb der Stadttore über geringere Übertretungen der polizeilichen Verordnungen abzusprechen und die gesamte Lokalpolizei auszuüben hatten. Es blieb je ein Gescheid für den Bann der mehrern und der mindern Stadt bestehen; doch wurde ihre umfangreiche Tätigkeit entsprechend der Schmälerung des gesamten polizeilichen Wirkungskreises der Kommune reduziert. Die Gescheide hatten ausserhalb der Stadt die Gerichtsbarkeit über alle Streitigkeiten auszuüben, die über die Bemarkung der Felder, Äcker, Matten, Reben und anderer Güter, über die Festlegung und Benützung der Feldwege, der Wässerungs- und Abzugsgräben und über die Eindämmung und Regulierung der Bäche vor der Stadt entstanden. Ferner hatten sie die Steinsatzungen zur Abgrenzung der Allmenden und der privaten Besitzungen vorzunehmen und die Bebauung der Ländereien zu überwachen. Dagegen waren ihr alle andern polizeilichen Befugnisse, die sie auf dem Gebiete der Sicherheits-, der Strassen-, der Fremden- und der Feuerpolizei ausübten, entzogen[5]).

Die gesamte Neuregelung des Polizeiwesens, wie sie durch das Verkommnis, das Regulativ und das Gesetz über die Gescheide geschaffen wurde, blieb bis zum Jahre 1853 bestehen. In diesem Jahre kam es zu einer neuen Übereinkunft zwischen den staat-

[4]) Gesetz über Organisation zweier Bezirks-Polizeigerichte; S G B, Bd. VIII, S. 160.

[5]) Gesetz über Organisation der Gescheide, vom 8. April 1834; S G B, Bd. VIII, S. 170.

lichen und städtischen Behörden, die zum Zwecke einer Vereinfachung in der Durchführung der öffentlichen Aufgaben weitere Polizeigegenstände, die der Stadtgemeinde durch das Regulativ ausdrücklich zugestanden waren, auf den Kanton übertrug. Grundsätzlich wurde das ganze Polizeiwesen der unmittelbaren Oberaufsicht der kantonalen Polizeidirektion unterstellt. Der Kommune waren nur noch im Rahmen der Ortspolizei einige Befugnisse zugestanden, die sich auf dem Gebiete der Markt-, der Feuer- und der Wirtschaftspolizei mit den bisherigen Kompetenzen deckten, dagegen innerhalb der Fremdenpolizei das Recht zur Erteilung von Niederlassungs-, Gewerbe- und Aufenthaltsbewilligung entzog. Alle andern Gegenstände, die durch die neuen Bestimmungen nicht ausdrücklich der Stadtgemeinde zugesprochen waren, gehörten dem kantonalen Kompetenzenbereich an. Für die Erweiterung der Polizeitätigkeit des Kantons, die einerseits aus der Übertragung lokaler Polizeigeschäfte, anderseits aus der Vermehrung der städtischen Bevölkerung hervorging, wurde eine jährliche Vergütung von Fr. 5000 festgesetzt, welche die Stadtgemeinde an Stelle der frühern Entschädigung an die Staatskasse zu leisten hatte[6]).

Mit diesen Überweisungen städtischer Geschäfte an den Staat war die erste Etappe der Schmälerung des kommunalen Aufgabenkreises abgeschlossen. Gegenüber den nachfolgenden Reduktionen trugen sie das besondere Merkmal, dass sie sich auf das Polizeiwesen beschränkten. Dieser Gegenstand war auch für die Übertragung am besten geeignet, da er das Prototyp der munizipalen Tätigkeit darstellte, deren Beschränkung in der bürgerlichen Stadtgemeinde bezweckt war. An seiner Behandlung nahm die ganze Gemeinschaft, die sich aus allen Niedergelassenen zusammensetzte, regen Anteil, sodass seine Übertragung auf den Staat keine Gefährdung besonderer Interessen, die zu schützen waren, bringen konnte. Dass der Entzug dieser Aufgabe nicht auf einmal und nicht in radikaler Weise erfolgte, scheint dafür zu sprechen, dass man bei der Übertragung den Grundsatz der Zweckmässigkeit über denjenigen der Vereinfachung und Vereinheitlichung stellte und nur die Aufgaben überwies, die der Übertragung tatsächlich bedurften; dazu vermochte die Erfahrung die beste Wegleitung zu geben.

[6]) Übereinkunft betr. Besorgung der städtischen Ortspolizei, vom 18. April 1853; S G B, Bd. XIII, S. 307.

## 2. Die Überweisungen von 1859.

Die bisherige Schmälerung des kommunalen Aufgabenkreises befasste sich nur mit der Ortspolizei, ohne die übrigen munizipalen Aufgaben zu berühren. Dadurch konnte der Parallelismus, der zwischen dem staatlichen und kommunalen Aufgabenkreis entstehen musste, nur zum Teil vermieden werden. Um auch die weitern Nachteile zu beseitigen, wurde im Jahre 1859 eine dritte Überweisung vorgenommen. Sie ging vom Grundsatz aus, alle Aufgaben, die bisher der bürgerlichen Stadtgemeinde zustanden, die aber unter andern Verhältnissen (d. h. wenn nicht die durch die Trennung des Kantons hervorgerufenen Umstände vorliegen würden) einer besondern Einwohnergemeinde übertragen wären, den kantonalen Organen zuzuweisen. Die gesetzliche Grundlage für diese Übertragung wurde in der Kantonsverfassung vom Jahre 1858 geschaffen, die sich die Abtrennung einzelner Geschäftszweige von der städtischen Kommune zugunsten des Kantons vorbehielt. § 42 der Verfassung sagt darüber: „Die Verwaltung des Gemeindeeigentums und der Stiftungen, die Beaufsichtigung der Gemeinde-Corporationen und die Aufnahme neuer Bürger sollen den Gemeindebehörden verbleiben. Dagegen wird das Gesetz von den weitern Geschäftszweigen der Gemeindeverwaltung diejenigen ausscheiden, welche zur Erzielung eines einfachen und zweckmässigen Geschäftsganges den Staatsbehörden zu übertragen sind und dabei auch die von den Gemeinden an den Staat zu entrichtenden Gegenleistungen bestimmen". Auf Grund dieser Bestimmungen wurde eine besondere Untersuchungskommission mit dem Auftrag eingesetzt, darüber zu beraten, wie und in welchem Umfange diese Übertragung zu bewerkstelligen sei.

Die Aufgaben, welche für die Überweisung vorgeschlagen wurden, betrafen hauptsächlich das Bauwesen und das Polizeiwesen; denn auf diesen Gebieten erwiesen sich die Nachteile einer parallelen Tätigkeit von Staat und Kommune am grössten. Vor allem wurde die völlige Konzentration des staatlichen und städtischen Bauwesens als notwendig erachtet. Deshalb wurde eine Überweisung des gesamten Bauwesens an den Staat in Vorschlag gebracht, wodurch ein besonderes städtisches Bauamt, das neben dem staatlichen doch nur einen beschränkten Wirkungskreis hätte, hinfällig würde. Doch sollte der Stadt das unge-

schmälerte Recht ausbedungen sein, die baulichen Änderungen und Einrichtungen an Gebäuden und Liegenschaften, die im städtischen Eigentum standen, nach freier Wahl ausführen zu lassen. Ebenso wurde auch die gänzliche Vereinheitlichung des Polizeiwesens vorgeschlagen, wodurch die Stadt die wenigen Befugnisse, die ihr auf diesem Gebiete noch zustanden, abtreten sollte. Die Überweisungen der kommunalen Geschäfte auf den Staat wurden gerechtfertigt durch den Hinweis darauf, dass die Kantonalbehörden der Stadtgemeinde ebenso nahe ständen als die Stadtbehörden[7]). Dieses Argument stützte sich auf die Tatsache, dass Gebiet und Volk in beiden Gemeinwesen fast identisch waren; doch liess es die Verschiedenheit ihrer Organisation unberücksichtigt, die darin zum Ausdruck kam, dass die städtischen Organe eine rein bürgerliche Zusammensetzung aufwiesen, während die staatlichen Organe auch nicht-bürgerliche Einwohner enthielten. Ebenso war die Einwirkung auf die kommunalen Angelegenheiten auf die Gemeindebürger beschränkt, während diejenige auf die staatlichen Geschäfte allen niedergelassenen Schweizerbürgern zustand. Die Übereinstimmung der beiden Organe lag also nur scheinbar vor, sodass der obige Hinweis die Übertragung nicht zu begründen vermöchte. Dagegen lässt sich der Einwand bringen, dass die bürgerlich orientierte Stadtgemeinde überhaupt nicht mehr die Körperschaft war, welche die spezifisch munizipalen Aufgaben zu erfüllen hatte, sondern dass der Staat, in welchem die nicht-bürgerlichen Einwohner in gleichem Masse wie die Bürger berechtigt waren, zur Durchführung dieser Aufgaben geeignet war.

Das Resultat der Verhandlungen waren das „Gesetz betreffend Übernahme städtischer Geschäfte durch den Staat" vom 18. April 1859 und die „Urkunde betreffend das zufolge Gesetzes vom 18. April 1859 dem Staate zur Besorgung oder Benützung übergebene städtische Immobiliarvermögen" vom 3. September 1859. In den Vordergrund der Überweisungen war die Absicht gestellt, eine Aufteilung in der öffentlichen Tätigkeit zu schaffen, die einheitlicher und einfacher gestaltet und der staatlichen und kommunalen Gemeinschaft zweckdienlicher war als die bisherige. Es wurde nicht als Grundsatz ausgesprochen, der Stadtgemeinde

[7]) Gutachten der Kommission ad hoc für städtische Angelegenheiten, vom 24. November 1858; Archiv, Gemeindeakten B 5.

die munizipalen Aufgaben zu entziehen und ihre Funktionen auf die bürgerliche Tätigkeit zu beschränken. Doch ging die ganze Übertragung auf eine Trennung in diesem Sinne hinaus, indem sie den bürgerlichen Aufgabenkreis völlig unberührt liess und von den munizipalen Aufgaben nur wenige der Stadtgemeinde vorbehielt.

Den ersten Gegenstand, der für die Überweisung in Frage stand, bildete das städtische Bauwesen. Mit der Ausdehnung des Verkehrs war das öffentliche Bauwesen über den lokalen Rahmen hinausgewachsen und zum Gemeininteresse innerhalb des Staates geworden. Deshalb brachte die Untersuchungskommission die Verstaatlichung des gesamten öffentlichen Bauwesens in Vorschlag. Uneinig war man sich jedoch darüber, ob die Überweisung auch das Brunnwesen berühren sollte. Die Vertreter des Staates sahen eine Übertragung dieses Gegenstandes im Interesse der Vereinfachung und der Zweckmässigkeit vor, während der Stadtrat die Respektierung des städtischen Eigentums am gesamten Brunnwesen mit allen zugehörigen Quellen und Anlagen forderte[8]). Beide Parteien stützten sich dabei auf den § 42 der Verfassung; doch legten sie das Hauptgewicht auf verschiedene Gedanken dieses Gesetzes. Der Stadtrat stellte die Bestimmung, dass den Gemeinden die Verwaltung ihres Eigentums zugesichert bleibe, als Grundlage für die ganze Überweisung in den Vordergrund. Darnach konnte die Übertragung grundsätzlich nur die andern Geschäftszweige erfassen und nur dann, wenn dies zu einem einfachern und zweckmässigern Geschäftsgang führte. Die Verfassungsbestimmung sagt ja ausdrücklich, dass von den weitern Geschäftszweigen der Gemeindeverwaltung diejenigen ausgeschieden werden sollen, deren Erfüllung durch die Staatsbehörden einfacher und zweckdienlicher sei. Der Überweisung konnten also nur die Aufgaben unterworfen werden, die nicht unter den Begriff „Verwaltung des Gemeinde-eigentums" fielen.

Im Gegensatz zu dieser Auslegung betonte die Untersuchungskommission die Vereinfachung und zweckmässige Gestaltung des Geschäftsganges als Grundlage der Überweisung. Dieses Ziel könnte nicht erreicht werden, wenn der Stadtgemeinde ein Teil

[8]) Gutachten der Kommission für städtische Angelegenheiten, vom 24. November 1858; Archiv, Gemeindeakten B 5. — Bericht des Stadtrats vom 11. Dezember 1858; Archiv, Gemeindeakten B 5.

des Bauwesens überlassen bliebe. Das von der Verfassung erwähnte Gemeindeeigentum könne nur das nutzbringende und frei verfügbare Vermögen umfassen, nicht aber das gesamte Eigentum der Kommune, ansonst ja der § 42 der Verfassung illusorisch würde[9]). Dieser Auffassung schloss sich auch der kleine Kantonsrat an. Dagegen fand der Stadtrat Unterstützung beim grossen Kantonsrat, dem er in einer Eingabe die Angelegenheit unterbreitete. Der Erfolg dieser Eingabe war ein Beschluss des grossen Rats, der der Stadtgemeinde das gesamte Brunnwesen zuerkannte[10]). Unter Aufzählung der der Stadtgemeinde entzogenen Gegenstände bestimmte das Überweisungsgesetz darüber:

„Der Staat übernimmt von den Gemeindebehörden der Stadt Basel zu den bereits bisher durch Gesetze, Verordnungen und Verträge ihm übertragenen städtischen Geschäften noch folgende Verwaltungszweige:

1. Von dem städtischen Bauwesen:
   a. Die Korrektion, Pflasterung oder Chaussirung, Unterhaltung und Reinigung der Strassen und Plätze in der Stadt, sowie das Bauen, Korrigiren und Unterhalten sämmtlicher Strassen und Wege in den Stadtbännen;
   b. Die Anlage und Unterhaltung der Promenaden in und ausserhalb der Stadt mit Ausnahme derjenigen längs der Wiese;
   c. Die Anlage, Unterhaltung und Beaufsichtigung der Agden, Dohlen, Cisternen usw., die Korrektion, sowie die Unterhaltung und Beaufsichtigung der Flüsse, Bäche und Kanäle und der Überfallswehre in der Birs und am Birsig, soweit die genannten Gegenstände die öffentlichen Behörden betreffen und nach Massgabe der bestehenden Verträge und Verhältnisse;
   d. Den Bau und die Reparatur von öffentlichen Brücken und Stegen;
   e. Die Benützung, sowie den Unterhalt beziehungsweise den Umbau sämmtlicher Gemeindeschulhäuser mit den

[9]) Schreiben der Vorschlagskommission vom 17. Dezember 1858; Archiv, Gemeindeakten B 5.

[10]) Ratschlag und Gesetzesentwurf vom 18. April 1859; Archiv, Gemeindeakten B 5.

Lehrerwohnungen, der Schöpfe im Werkhof, sowie derjenigen Spritzenhäuser und Magazine von Löschgerätschaften, welche ausschliesslich Eigenthum der Stadtgemeinde sind“ [11]).

Neben dem Bauwesen bildeten die Baupolizei, das Löschwesen, die Lokalpolizei und das Ragionenbuch die weitern Gegenstände der Übertragung. Im allgemeinen verliefen die Verhandlungen ohne starke Diskusion. Einzig inbezug auf das Löschwesen erhob der Stadtrat Anspruch zugunsten der Stadtgemeinde, wobei ihr die gleichen Argumente wie bei der Besprechung des Bauwesens zur Grundlage dienten. Eine Erschwerung für die Überweisung sah er auch im Umstand, dass die Löschgerätschaften zum Teil im Eigentum der Kommune und zum Teil im Eigentum der städtischen Zünfte standen. Doch wurde der Gegenstand in Anbetracht der Vorteile einer einheitlichen Leitung in vollem Umfange dem Staate zugesprochen. In Verbindung damit wurden der Stadtgemeinde auch alle die Feuersgefahr baulicher Objekte berührenden Massnahmen entzogen. – Das Ragionenbuch, zu dessen Führung die Stadtbehörden bisher verpflichtet waren, wurde deshalb in die staatliche Verwaltung überführt, weil es ein rein merkantiles Institut darstellte und dadurch in den Bereich des kantonalen Handelskollegiums fiel.

Das Gesetz bezog deshalb noch die folgenden Gegenstände in die Überweisung ein:

„2. Die sämmtlichen Geschäfte der bisher städtischen Baupolizei, sowie die Aufsicht und Handhabung alles dessen, was in baulicher Hinsicht auf Feuereinrichtungen Bezug hat.
3. Das Löschwesen, soweit es durch die Feuerlöschordnung der städtischen Behörde zugewiesen ist.
4. Die bisher noch von den Stadtbehörden besorgten Theile der Ortspolizei, namentlich:
   a. Die Markt- und Sanitätspolizei in ihrem ganzen Umfange;
   b. Die Theater- und Fastnachtsbewilligungen mit allen Vorschriften darüber.
5. Die Besorgung und Beaufsichtigung des Ragionenbuchs“ [12]).

[11]) Gesetz betreffend Übernahme städtischer Geschäfte durch den Staat, vom 18. April 1859; Archiv, Gemeindeakten B 5.

[12]) Gesetz vom 18. April 1859; a. a. O.

Die Übertragung der genannten Gegenstände bezog sich nur auf die Verwaltung. Das Eigentum an den Liegenschaften, Grundstücken, Gebäuden, Allmenden und an allen übrigen Objekten, die der Verwaltung zur Grundlage dienten, blieb der Stadtgemeinde zugesichert. Nur inbezug auf das Bauwesen übernahm der Staat durch Kauf alle zugehörigen Maschinen, Werkzeuge und Materialvorräte und hinsichtlich des Militärwesens die städtischen Kaserneneffekten auf Grund einer sachverständigen Wertschätzung. Über Veränderungen, die im Laufe der Entwicklung an den der Stadtgemeinde zustehenden Gegenständen vorzunehmen waren, wurde festgestellt, dass der Staat mangels einer besondern Verabredung keine Vergütung beanspruchen könne. Veräusserungen oder Verwendungen der Güter zu andern als den bisherigen Zwecken waren an eine Verständigung mit den städtischen Behörden geknüpft. — Über das gesamte städtische Immobiliarvermögen, das in die staatliche Verwaltung überging, war eine Urkunde auszustellen, welche die Eigentumsrechte der Stadtgemeinde für alle Zeiten sicher stellte[13]). In der Urkunde wurden die von der Überweisung betroffenen Gegenstände aufgezählt und von der Kantonsregierung die im Überweisungsgesetz für die Verwaltung aufgestellten Grundsätze bestätigt.

Für die Übernahme der Geschäftszweige hatte die Stadt wiederum eine jährliche Entschädigung an den Staat zu leisten. Im Kommissionsentwurf war von einer tatsächlichen Vergütung der für den Staat entstehenden Kostenvermehrung abgesehen worden, um der Kommune die Möglichkeit offen zu lassen, nach Deckung der laufenden Ausgaben ihre Schuldenlast zu tilgen. Dieser Standpunkt fand aber im grossen Rat keine Genehmigung. Die Kantonsbehörde forderte vielmehr ein äquivalentes Entgeld, um einerseits dem Staat grössere Einbussen zu ersparen und anderseits die Stadt für eine spätere Änderung des eingegangenen Verhältnisses besser zu stellen. Die Festsetzung dieses Entgeltes erforderte eine genaue Ermittlung der Ausgaben auf den überwiesenen Gebieten, die folgende Beträge ergab:

[13]) Gesetz betreffend Übernahme städtischer Geschäfte durch den Staat, vom 18. April 1859; Archiv, Gemeindeakten B 5.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Polizeiwesen | | | | Fr. 39.750 |
| Löschwesen | | | | „ 10.000 |
| Bauwesen: | Besoldungen | | Fr. 10.000 | |
| | Unterhalt der | Gebäude | „ 8.000 | |
| | „ | „ Strassen und Plätze | „ 60.750 | |
| | „ | „ Brücken | „ 4.000 | |
| | „ | „ Flüsse, Kanäle usw. | „ 15.000 | „ 119.250 |
| Stadtreinigung | | | | „ 11.000 |
| | | | Total | Fr. 180.000 |

Gemäss diesen Ausgaben wurde die von der Stadtgemeinde jährlich zu entrichtende Entschädigung auf Fr. 180.000 festgesetzt[14]).

Damit fand die Schmälerung des Aufgabenkreises bis zum Zeitpunkt der völligen Aufhebung der „Stadtgemeinde" ihren Abschluss. Sie liess der Kommune nur noch wenige munizipale Aufgaben, deren wichtigsten die Besorgung des Brunnwesens einschliesslich der Wasserversorgung, die Durchführung des Beleuchtungswesens, den Unterhalt der kommunalen Gebäude und Schulhäuser und einige andere Aufgaben, die im zweiten Teil dieses Kapitels noch näher berührt werden, umfassten. Damit war auch der munizipale Charakter der bürgerlichen Stadtgemeinde, der in ihrer umfangreichen Tätigkeit zutage trat, bedeutend abgeschwächt. Von nun an war der Wirkungskreis der Kommune vorwiegend derjenige einer Bürgergemeinde.

## B. Die Entwicklung des Aufgabenkreises.

Wir haben uns nun dem zweiten Teil dieses Kapitels zuzuwenden, der eine Darstellung der Entwicklung der einzelnen kommunalen Aufgaben von der Mediation bis zur Aufhebung der Stadtgemeinde im Jahre 1876 zum Gegenstand hat. Diese Entwicklung beruhte auf verschiedenen Motiven. Zunächst wurde sie grundlegend beeinflusst durch die gesellschaftlichen Fortschritte, die das Interesse an der gemeinwirtschaftlichen Befriedigung bestimmter Bedürfnisse änderten, die Intensität der Bedürfnisregungen verstärkten oder schwächten und individuelle Bedürfnisse in die Form der Gemeinbedürfnisse überführten und umgekehrt. In Verbindung damit liess die Verfeinerung des ge-

[14]) Ratschlag und Gesetzesentwurf vom 18. April 1859; und Rechnungsübersicht (Tabelle 1); Archiv, Gemeindeakten B 5.

samten Kulturlebens neue Bedürfnisse, die bisher nicht empfunden wurden, entstehen. In ihrer Gesamtheit führten diese Verschiebungen zu einer Änderung in der Auffassung von der funktionellen Bedeutung der öffentlichen Gemeinwesen und in der Folge zu einer Änderung des kommunalen Wirkungskreises. Das Verhältnis des Individuums zur Kommune wurde einerseits gelockert, indem die Tätigkeit der Gemeinde von der Form der Bevormundung zu derjenigen des Schutzes überging, anderseits gefestigt, indem der Gemeinde neue Aufgaben übertragen wurden. Auf dem Gebiete der munizipalen und der bürgerlichen Tätigkeit griffen Umgestaltungen Platz, die nun im einzelnen noch näher zu untersuchen sind.

## 1. Das Polizeiwesen.

Die Änderungen, die das städtische Polizeiwesen erfuhr, waren von zweierlei Art. Die erste stand mit der Schmälerung der kommunalen Aufgaben, die durch die Übertragungen an den Staat hervorgerufen wurde, in engem Zusammenhang und äusserte sich im Umstand, dass das Recht des Stadtrats zum Erlass von Verordnungen über die einzelnen Polizeigegenstände allmählich zugunsten der Staatsbehörden beschnitten wurde. Die städtischen Organe verloren ihre Tätigkeit auf dem Gebiete der Legislative und der Judikatur und wurden dadurch zu blossen Ausführungswerkzeugen für das staatlich geleitete Polizeiwesen herabgedrückt. Die Änderungen der zweiten Art waren der Ausfluss einer liberaleren Gesinnung, die dem Individuum mehr Freiheit einräumte und die polizeiliche Ingerenz auf das notwendige Mass beschränkte. Zwar war die Polizeitätigkeit immer noch auf den Schutz des städtischen Einwohners vor äussern Gefahren, des einheimischen Produzenten vor fremder Konkurrenz, des Käufers vor Übervorteilungen auf dem Markte und des Konsumenten vor Schädigungen aus dem Genuss der Nahrungsmittel gerichtet; jedoch suchte man diese Ziele durch Massnahmen zu erreichen, welche die Freiheitssphäre des Einzelnen und den Ablauf des wirtschaftlichen Verkehrs möglichst unbehelligt liessen. Das Netz der obrigkeitlichen Vorschriften verdichtete sich zu einheitlichen Massnahmen, die neben den erforderlichen Beschränkungen dem Individuum eine grössere Bewegungsfreiheit gaben als bisher.

Die Polizei ging von einer befehlenden und bevormundenden auf eine ordnende und überwachende Tätigkeit über.

Die Vorrangstellung innerhalb der polizeilichen Tätigkeit der Stadtgemeinde behielt die Marktpolizei, bis sie im Jahre 1859 dem Staate zugewiesen wurde. Sie umfasste grundsätzlich die Überwachung aller Marktgegenstände, war aber vorwiegend auf die Regelung des Nahrungswesens gerichtet. Dabei blieben die beiden Gesichtspunkte der Ernährung und des Verkehrs wegleitend, die einerseits einen Schutz des Konsumenten und anderseits einen Schutz des Käufers erstrebten; doch beschränkte sich die Regelung auf die wichtigsten Nahrungsmittel, das Fleisch, das Brot und die Kornfrüchte.

Von besonderer Bedeutung blieben die auf die Fleischwaren gerichteten Massnahmen hygienischer Natur. Neben der üblichen Fleischschau wurde eine strenge Polizeiaufsicht über die Einfuhr von Fleisch und Vieh aus seuchengefährlichen Gegenden ausgeübt. Die Möglichkeit zum Erlass solcher Massnahmen musste auch durch die Bundesverfassung vom Jahre 1848 offen gelassen werden, die im übrigen die freie Einfuhr und Ausfuhr von Lebensmitteln jeder Art zwischen den Kantonen gewährleistete. — Geringere Bedeutung erhielt die vom Gesichtspunkte des Verkehrs geleitete Nahrungsmittelpolizei. Während vorher zahlreiche Vorschriften im Interesse des Käufers den Verkehr zu leiten suchten, ihn aber tatsächlich erschwerten, beschränkte sich die spätere Polizeitätigkeit darauf, direkte Übervorteilungen des Käufers zur Strafe zu ziehen, im übrigen aber den Verkehr dem freien Ermessen der Parteien zu überlassen. Es blieben noch die Vorschriften über den Gebrauch von unrichtigen Massen, Gewichten und Wagen und das Obligatorium zur Verwendung von Messgeräten, die durch besondere von der städtischen Obrigkeit eingesetzte Instanzen periodisch geprüft und geeicht wurden[15]).

Ein grösseres Gewicht wurde weiterhin auf die Konzentration des Verkehrs gelegt, die darin bestand, dass für die wichtigern Nahrungsmittel und Gebrauchsgegenstände besondere Märkte festgesetzt waren, auf die sich der öffentliche Verkehr zu beschränken hatte. Der Standort dieser Spezialmärkte wurde durch

[15] Verordnungen vom 18. Juni 1818 (S G B, Bd. IX, S. 26) und vom 15. November 1851 (S G B, Bd. XIII, S. 89).

das Marktamt bestimmt; ohne seine Einwilligung durfte sich nirgends ein Markt festsetzen. Vor allem blieben die Gewinnung und der Verkauf des Fleisches auf die städtischen Schlachtlokale beschränkt. Ferner war der Verkehr mit Brot zwangsmässig auf das Brothaus konzentriert. Ebenso war im Kornhaus eine Zentralstelle für den Handel und den Verkauf mit Kornfrüchten eingerichtet; doch war diese Institution nicht obligatorisch. Das Kornhaus hatte mehr die Bedeutung eines Lager- und Markthauses, indem es einerseits gegen die Bezahlung einer Lagergebühr (des sog. Schüttenzinses) die Einlagerung von Waren ermöglichte und anderseits Käufer und Verkäufer an bestimmten Markttagen zusammenführte[16]).

Lange wurde auch die obrigkeitliche Preisfixierung beibehalten. Sie bestand in der Festsetzung von Höchstpreisen für einzelne Waren des notwendigen Bedarfs, um dadurch die Käufer vor Übervorteilungen zu schützen und ihnen die Möglichkeit eines billigen Lebensunterhalts zu geben. Bei den Fleischwaren durften die festgesetzten Taxen nur vom besten Fleisch gefordert werden; geringere Qualitäten waren von den Fleischschauern „herabzuschätzen". Die offizielle Bestimmung der Brottaxen blieb bis zum Jahre 1864 bestehen, als die staatlichen Behörden die Preisfestsetzung im ganzen Kanton der freien Vereinbarung zwischen Käufer und Verkäufer überliess. Dagegen hob der Stadtrat schon im Jahre 1838 die obligatorische Milchtaxe auf[17]).

Die Fremdenpolizei stellte das Gebiet dar, auf welchem die kommunale Tätigkeit ihre erste einschneidende Reduktion erfuhr durch die im Jahre 1834 vorgenommene Überweisung zahlreicher Funktionen auf den Staat. Doch hatte schon vor der gesetzlichen Regelung der Kanton das Verordnungsrecht über das Fremdenwesen an sich gezogen, sodass die kommunale Tätigkeit allmählich auf den im Überweisungsgesetz von 1834 fixierten Umfang beschnitten wurde. Die Grundlage für den längern Aufenthalt von Fremden im kommunalen Territorium blieb der Besitz einer Aufenthalts-, Niederlassungs- oder Gewerbebewilligung,

[16]) Kornhausordnung der Stadt Basel vom 9. Juli 1846; S G B, Bd. XI, S. 443.

[17]) Verordnung vom 18. Juni 1818 (a. a. O.) und Bekanntmachung vom 13. Dezember 1837 (S G B, Bd. IX, S. 321) und vom 26. August 1864 (S G B, Bd. XVI, S. 143).

deren Erteilung dem Stadtrat bis zum Jahre 1853 zustand. Auch wurde der übrige Inhalt der Fremdenpolizei im allgemeinen so gelassen, wie er zu Beginn der Wirksamkeit der Stadtgemeinde vorlag; doch wurde der Anteil der Kommune auf die reine Exekutive beschränkt.

Im Rahmen der Baupolizei behielt die Fünferordnung volle Gültigkeit, solange die Ausübung dieses Zweigs der Polizeitätigkeit zum städtischen Aufgabenkreis gehörte. Jedoch wurde schon während dieser Zeit eine Revision angestrebt, die ihr Hauptgewicht darauf legen sollte, die einzelnen Bestimmungen über das Bauwesen, die neben der Fünferordnung und im Zusammenhang mit dieser vorlagen, in einer einheitlichen Ordnung zusammenzufassen. Tatsächlich hatte die Bauordnung von 1741 seit ihrem Erlass zahlreiche Ergänzungen gefunden, die den geänderten Verhältnissen im Bauwesen Rechnung zu tragen suchten. Ausserdem bestanden „so manche Punkte . . . nicht im geschriebenen oder gedruckten Buchstaben", sodass eine Neuordnung dieser Materie nötig war. Eine grundlegende Revision kam aber erst unter der staatlichen Verwaltung zustande, sodass die früher besprochene Bauordnung für die gesamte städtische Baupolizei als Wegleitung Geltung behielt. Dagegen wurde schon im Jahre 1834 das Fünfer-Amt, das als Baugericht über alle Baustreitigkeiten in der Stadt abzusprechen hatte, anlässlich der Neuorganisation aller richterlichen Behörden des Kantons aufgehoben. An seiner Stelle wurde eine neue Gerichtsinstanz geschaffen, die vom kleinen Kantonsrat auf Grund eines durch den Stadtrat aufgestellten 3-fachen Vorschlags ernannt wurde. Sie trat in die Funktionen des Fünferamtes ein und hatte in erster Instanz alle Streitigkeiten beizulegen, die über bauliche Einrichtungen und über Feldbemarkungen ausbrachen; grundlegend blieben dafür die Vorschriften der Bauordnung. Die neue Institution unterschied sich vom Fünferamt dadurch, dass sie keine städtische Einrichtung darstellte, sondern eine für das Gebiet der städtischen Kommune konstituierte kantonale Instanz war[18]).

Im Zusammenhang mit der Baupolizei wurde die Feuerpolizei ausgeübt. Sie reduzierte sich vorwiegend auf die Durch-

[18]) Gesetz vom 4. November 1834 (S G B, Bd. VIII, S. 344) und Sammlung der geltenden Gesetze und Verordnungen des Kantons Basel Stadt vom Jahre 1855 (Archiv, Bauakten A 1).

führung der Vorschriften, die in der Fünferordnung und in besondern stadträtlichen Verordnungen inbezug auf die Feuerungseinrichtungen niedergelegt waren. Ihre wichtigste Stütze war die Feuerschau. Diese hatte sowohl neuerstellte Bauobjekte auf ihre Feuersgefährlichkeit zu untersuchen als auch alle übrigen baulichen Einrichtungen periodischen Prüfungen zu unterziehen. Ihre Tätigkeit wurde ergänzt durch zahlreiche Verordnungen, welche die Verhütung von Feuersgefahren bezweckten. — Neben diesen präventiven blieben auch die repressiven Massnahmen, die auf eine Verpflichtung der Einwohner zum Beistand bei der Bekämpfung von Feuersbrünsten gerichtet waren, bestehen. Doch trat an die Stelle der bisherigen ungeordneten Mithilfe eine organisierte Unterstützung, die darin bestand, dass die pflichtigen Einwohner bestimmten Kontingenten zugeteilt wurden, die bei einem Brandfall in corpore mitzuwirken hatten[19]).

Die von der Stadtgemeinde getätigte Strassenpolizei setzte die bisherige Regelung des Strassenverkehrs fort, indem sie im Interesse der allgemeinen Sicherheit Vorschriften über den Verkehr aufstellte. In Verbindung mit der Verkehrsregelung stand die Polizei über die Strassenreinigung, die „zu Erzielung grösserer Reinlichkeit und im Interesse des öffentlichen Gesundheitszustandes in der Stadt" ausgeübt wurde. Sie richtete sich wie vordem auf die Verpflichtung der Hauseigentümer zur Durchführung der Strassenreinigung. Ebenso wurde auch der Mangel einer öffentlichen Beleuchtung weiterhin durch die Vorschrift behoben, dass jedermann, der zur Nachtzeit sein Haus verliess, sich mit einem Lichte zu versehen hatte. Die Vorschrift wurde erst mit der Einführung einer öffentlichen Strassenbeleuchtung hinfällig[20]).

Auf allen diesen Gebieten bestand die städtische Polizeitätigkeit darin, im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und Sicherheit Anordnungen zu treffen oder zu vollziehen, die den Einwohnern die Vornahme oder Unterlassung bestimmter Handlungen befahlen. Darunter befanden sich einige Massnahmen,

[19]) Ordnung vom 2. Mai 1810 (S G B, Bd. III, S. 44), Verordnung vom 24. Dezember 1817 (S G B, Bd. IV, S. 300) und Feuerordnung vom 18. März 1846 (S G B, Bd. XI, S. 147.)

[20]) Kundmachungen vom 9. Januar 1811 (S G B, Bd. I, S. 110), vom 17. Mai 1815 (S G B, Bd. IV, S. 57) und vom 16. September 1835 (S G B, Bd. VIII, S. 536), und Verordnung vom 7. Februar 1857 (S G B, Bd. XIV, S. 147).

die in besonderm Masse durch die lokalen und zeitlichen Verhältnisse diktiert waren; sie bewegten sich auf dem Gebiete der Strassenreinigung und der Strassenbeleuchtung. Hier suchte die Kommune in Ermangelung einer öffentlichen Tätigkeit die notwendige Durchführung dieser Aufgaben durch befohlene Handlungen der Einwohner zu erreichen. Die polizeilichen Massnahmen waren von grösster Wichtigkeit, solange die Gemeinde nicht in der Lage war, die Stadtreinigung und die öffentliche Beleuchtung selbst zu besorgen; sie wurden jedoch bedeutungslos mit dem Zeitpunkt, in welchem die Kommune diese Aufgaben übernahm.

## 2. Die übrigen munizipalen Aufgaben.

Das städtische Bauwesen, das neben dem Polizeiwesen die wichtigste munizipale Aufgabe darstellte, blieb auf die Besorgung aller im Gemeininteresse durchgeführten baulichen Arbeiten gerichtet. Es umfasste im einzelnen alle Bauaufgaben, die der Stadtgemeinde bei der Überweisung vom Jahre 1859 zugunsten des Staates entzogen wurden. Innerhalb dieser Grenzen und bis zu diesem Zeitpunkt setzte die Gemeinde ihre bisherige Bautätigkeit fort. Dabei erfuhr das Verhältnis zwischen dem kantonalen und städtischen Bauwesen eine nähere Fixierung. Infolge ihrer parallelen Tätigkeit waren die Bauämter der beiden Gemeinwesen in engere Verbindung getreten, die sich darin äusserte, dass zahlreiche Einrichtungen gemeinsam genutzt wurden. Diese Verbindung hatte sich als sehr vorteilhaft erwiesen, da sie manche Anschaffungen gestattete, die nur unter der gemeinsamen Nutzung rentabel waren. Im Jahre 1821 wurde nun durch eine Übereinkunft das Verhältnis zwischen dem städtischen und kantonalen Bauamt näher geregelt und die Grundlage für die Abrechnung der gegenseitigen Leistungen geschaffen[21]). Mit der Erweiterung der Stadt und der Vermehrung der städtischen und kantonalen Bevölkerung wurden aber immer mehr Ansprüche an die öffentliche Bautätigkeit gestellt, sodass eine gemeinsame Nutzung der bestehenden Baueinrichtungen nicht mehr vorteilhaft erschien. Deshalb wurde die Frage der gemeinsamen oder gesonderten

[21]) Übereinkunft mit Löbl. Kantons Behörde, vom 20. Juli 1821; Archiv, Staatsurkunden.

Durchführung des Bauwesens näher ins Auge gefasst. Die eingeleiteten Untersuchungen führten im Jahre 1834 zu einer neuen Übereinkunft, die eine grundsätzliche Trennung des städtischen und staatlichen Bauwesens anordnete. Im Eigentum der Stadtgemeinde blieben alle der Verwaltung des Lohnamtes unterstellten Werkzeuge und einige weitere Einrichtungen, die der Stadt nützlich waren, unter dem Vorbehalt des staatlichen Nutzungsrechtes. Die in gemeinsamem Besitze stehenden Gerätschaften wurden im Eigentum beider Gemeinwesen gelassen, aber der staatlichen Verwaltung übertragen.

Die gleiche Übereinkunft nahm der Stadt die Besorgung bestimmter ausserhalb der Stadttore gelegener Landstrassen und Wege ab, wofür die Gemeinde eine jährliche Vergütung von Fr. 1000.— an den Staat zu entrichten hatte. Durch diese Übernahme verpflichtete sich der Staat aber nur zum laufenden Unterhalt der Strassen. Über aussergewöhnliche Arbeiten und Strassenkorrektionen war jeweils ein besonderes Verkommnis mit der Stadtgemeinde abzuschliessen, wofür der Grundsatz aufgestellt wurde, dass der Staat die Durchführung der Arbeiten zu übernehmen hatte, während die Stadt die Materialien liefern und die Fuhren besorgen musste. Diese Vereinbarung änderte die in der Mediationszeit getroffene Regelung zugunsten der Stadt, die bisher zum Unterhalt der Landstrassen in erhöhtem Masse herangezogen worden war unter der Annahme, dass die kantonalen Strassen hauptsächlich den städtischen Einwohnern dienten[22]).

Die erhöhte Inanspruchnahme der öffentlichen Bautätigkeit führte noch zu einer andern Modifikation im städtischen Bauwesen, nämlich zum Übergang des Regiebetriebs auf die Form der Verdingung. Früher waren die öffentlichen Bauarbeiten in vorwiegendem Masse im System des Regiebetriebes ausgeführt worden, was einen grossen Bestand an städtischen Einrichtungen und Hilfskräften voraussetzte; private Unternehmungen wurden nur bei dringlichen Arbeiten zur Mithilfe herangezogen. Die Vermehrung der Bauaufgaben verlangte nun eine entsprechende Vergrösserung dieses Bestandes, solange man die Form des Regiebetriebes beibehalten wollte. Die Frage „Regiebetrieb oder Sub-

[22]) Übereinkunft zwischen der Regierung des Kantons Basel Stadt und dem Stadt Rath zu Basel vom 12. August 1834; Archiv, Bauakten A 1.

mission" war zugunsten des Regiebetriebes entschieden worden, um einerseits die mit dem Wechsel der Betriebsform verbundenen Nachteile zu vermeiden und anderseits die Vorteile der völligen Zentralisation des Bauwesens und seiner mühelosen Heranziehung zur Unterstützung anderer gemeindlichen Aufgaben (z. B. des Löschwesens) nicht zu beeinträchtigen. Inzwischen aber hatten die geänderten Verhältnisse stärkere Ansprüche gegenüber dem öffentlichen Bauwesen gebracht, und zwar Ansprüche, die für den Regiebetrieb weniger geeignet schienen, da sie — vorwiegend auf dem Gebiete des Strassenbaus — nur vorübergehend erhöhte Arbeitsleistungen erforderten. Es wurde deshalb im Jahre 1835 der Grundsatz aufgestellt, dass alle grössern Arbeiten, die zur Erstellung von Gebäuden, Strassen, Brücken und Brunnanlagen nötig waren, nicht mehr in Regiebetrieb, sondern auf dem Wege der Vergebung („Admodiation") ausgeführt werden sollten. Dem Regiebetrieb blieben diejenigen Reparatur- und andern Arbeiten vorbehalten, die durch das bestehende Bauamt noch ausführbar waren[23]). Mit dieser Durchbrechung des Regiesystems ging die kommunale Tätigkeit hauptsächlich auf die Anordnung, Leitung und Überwachung der Bauaufgaben über.

Als die nächsten munizipalen Aufgaben der Stadtgemeinde traten die Wasserversorgung und das Beleuchtungswesen in den Vordergrund. Es handelte sich hier um die typischen Aufgaben, die von einem Gemeinbedürfnis, das sich im Laufe der Entwicklung aus den individuellen Bedürfnissen verdichtet hatte, ausgelöst wurden. Auf beiden Gebieten stellten die Vermehrung der Bevölkerung und die Verfeinerung ihrer Bedürfnisse an das Gemeinwesen verstärkte Anforderungen, deren Dringlichkeit sich die Kommune nicht mehr entziehen konnte. Dies zeigte sich besonders auf dem Gebiete der Wasserversorgung. Während früher das Wasser in grossem Überfluss vorhanden war, setzte später ein Mangel ein, der sich mit der Intensivierung der öffentlichen und privaten Bedürfnisse immer fühlbarer machte. Diese Umstände veranlassten die städtischen Behörden, sich mit der Frage zu befassen, auf welche Art und Weise eine Verbesserung der Wasserversorgung zu erreichen wäre. Die Untersuchungen ergaben, dass eine Vermehrung des Wassers durch die Benützung

[23]) Organisation des Bauwesens der Stadt Basel, 1835, Archiv, Bauakten A 2.

der der Stadt nahe gelegenen Quellwasser nicht zu erreichen war, sodass nur die Möglichkeiten offen blieben, das Wasser in langen Leitungen von den entfernteren Quellen herzuleiten oder durch Filtrierung von Flusswasser zu gewinnen[24]).

Für die Realisierung des ersten Projektes anerbot sich eine interimsweise konstituierte Gesellschaft, die Quellwasser aus der Umgebung von Grellingen der städtischen Wasserversorgung nutzbar zu machen. Nach langen Erwägungen kam der Stadtrat überein, auf das Anerbieten der Gesellschaft einzugehen und mit ihr eine Übereinkunft abzuschliessen (1864), durch welche der Gesellschaft unter dem Vorbehalt der Weiterführung der bisherigen städtischen Wasserversorgung durch die Kommune das ausschliessliche Recht zur Wasserbelieferung der Stadt eingeräumt wurde. Gegen eine jährliche Entschädigung war die Stadt zum Bezug eines bestimmten Quantums Wasser für die Speisung der öffentlichen Brunnen berechtigt; das für das Löschwesen benötigte Wasser hatte die Gesellschaft ohne besondere Vergütung zu liefern. Alles Wasser, das nach Deckung des öffentlichen Bedarfs übrig blieb, durfte unter Beobachtung der vom Stadtrat festgesetzten Preismaxima an private Abnehmer verkauft werden. Die Stadtgemeinde verpflichtete sich, bis zum Jahre 1870 keiner andern Unternehmung das Recht zur Zuführung von Wasser zuzugestehen. Nach dem Ablauf von 30 Jahren stand ihr das Recht zu, die gesamten Wasseranlagen käuflich zu erwerben[25]).

Eine wesentliche Umgestaltung erfuhr auch das Beleuchtungswesen der Stadt. Die Durchführung der Strassenbeleuchtung unter Zuhilfenahme der Einwohner vermochte den gesteigerten Anforderungen nur in geringem Masse zu entsprechen; ebenso war auch die von der Kommune durchgeführte Beleuchtung mangelhaft und unvollständig. Deshalb wurde schon früh die Forderung nach einer Kommunalisierung des Beleuchtungswesens erhoben. Im besondern sprach man der öffentlichen Beleuchtung als Mittel zur Erhöhung der allgemeinen Sicherheit

[24]) Schreiben der Verordneten zum Stadtbauamt vom 1. Januar 1826; Archiv, Bauakten A 1. Ratschlag betreffend Wasserversorgung vom 24. Juni 1863; Archiv, Drucksachensammlung, Broschüren 50/51.

[25]) Bericht der Gesellschaft vom 14. Januar 1863; Archiv, Drucksachensammlung a. a. O. – Übereinkunft vom 16. März 1864, Archiv, Drucksachensammlung a. a. O.

einen hohen Wert zu. Der grosse Stadtrat beauftragte den Gemeindevorstand, die Frage einer „auf das öconomischste" durchgeführten Beleuchtung zu prüfen. Ein ausgearbeiteter Entwurf vom Jahre 1810 sah die Anschaffung von 500 Öllampen vor, um damit den dringlichsten Bedarf zu decken.

Dieser Vorschlag fand aber beim Justizkollegium, das vom Kantonsrat zur Begutachtung beauftragt worden war, keine günstige Aufnahme; es sah eine solche Einrichtung als einen „Luxus und eine Pracht an, welche nothwendig im Inn- und Ausland Aufsehen erregen würde", das in diesen schweren Zeiten nicht zu rechtfertigen wäre. Das Kollegium zog es vor, „wenn in stiller Bescheidenheit gelebt werde", und äusserte die Meinung, dass die Erhöhung der allgemeinen Sicherheit auch durch eine bessere Organisation des Polizeidienstes erreicht werden könne. Die Verbesserung des Beleuchtungswesens wurde als undringlich ad acta gelegt, bis die geänderten wirtschaftlichen Verhältnisse die Durchführung einer so kostspieligen Aufgabe gestatten würden[26]).

Damit blieb es vorläufig bei den alten Einrichtungen. Die Kommune zog die Einwohner weiterhin auf obligatorischem und freiwilligem Wege zu Leistungen heran, welche die öffentliche Beleuchtung zu ersetzen hatten. Der Bestand der im Gemeindebesitz stehenden Lampen wurde sukzessive vermehrt. An die Einwohner erging die Aufforderung, sich in Gruppen zu vereinigen und die Besorgung der Beleuchtung zu übernehmen, wozu die Kommune unentgeltlich die erforderlichen Laternen zur Verfügung stellte. Anfänglich versprachen diese Massnahmen grossen Erfolg. Später aber liess die Opferbereitschaft der Einwohner nach, wobei dem Stadtrat nur das Mittel zustand, bei Vernachlässigung der auferlegten Pflichten die Laternen zurückzuziehen[27]). — So blieb die Privatinitiative lange Zeit die Grundlage des städtischen Beleuchtungswesens, bis im Jahre 1827 die Einführung einer organisierten Beleuchtung beschlossen wurde. Für die Anschaffung der ersten Einrichtungen versprach der Staat einen Beitrag von Fr. 5000. Ausserdem bewilligte er die Erhebung einer Steuer von $^1/_2\,^0/_{00}$ der Brandversicherungssummen

[26]) Gutachten des Justiz- und Policey-Collegiums vom 21. März 1810; Archiv, Beleuchtungsakten F 1.

[27]) Akten des Archivs, Beleuchtungsakten F 1.

der Liegenschaften (mit stärkerer Belastung der Wirtschaften, die auch vordem in erhöhtem Masse zu den Leistungen für das Beleuchtungswesen herangezogen wurden) und den Genuss der Torsperre, die als Gebühr für den nach Torschluss begehrten Einlass erhoben wurde, und verpflichtete sich zur Deckung eines Drittels der fehlenden Einnahmen[28]). Auch hier verzichtete die Gemeinde auf eine Befriedigung des neu entstandenen Gemeinbedürfnisses im kommunalen Betrieb und übertrug die Beleuchtung einem privaten Unternehmer. Im Jahre 1853 wurde die Einführung des Gases für die gesamte öffentliche Beleuchtung beschlossen und die einleitende Arbeit begonnen. Diese neue Beleuchtungsart gestattete eine einheitliche Durchführung der öffentlichen Beleuchtung und eröffnete gleichzeitig auch die Möglichkeit der Deckung des privaten Bedarfs an Beleuchtungseinrichtungen. Die Gasherstellung und Gaslieferung wurde einer privaten Unternehmung übertragen, über die der Stadtrat eine Aufsicht führte und einige besondere Kautelen schuf, um die Interessen der öffentlichen und privaten Abnehmer zu schützen; einige Jahre später wurde sie in den städtischen Betrieb überführt.

Das Löschwesen wurde im allgemeinen auf der alten Grundlage weitergeführt, bis es im Jahre 1859 dem Staate zufiel. Eine wesentliche Unterstützung und Verbesserung erfuhr es durch die Erweiterung der Wasserversorgung. Die Feuerordnungen, welche im Zusammenhang mit der städtischen Feuerpolizei die präventiven und repressiven Massnahmen zur Abwendung von Feuersgefahren aufstellten, fanden in Anpassung an die geänderten Verhältnisse wiederholte Abänderungen und Ergänzungen. Dabei zeigte sich eine fortgesetzte Verbesserung der Organisation des Löschwesens und eine Verminderung der militärischen Interventionen. Mit dem Jahre 1857 wurde eine auf freiwilliger Basis aufgestellte Löschmannschaft eingeführt. Daneben blieben aber die Einwohner, welche die erforderlichen physischen und geistigen Fähigkeiten besassen, bis zum zurückgelegten 50. Altersjahr verpflichtet, sich dem organisierten Löschdienst zuteilen zu lassen und bei einem Brandfall die verlangte Hilfe zu leisten. Die Hilfeleistung wurde als eine dem Gemeinwesen unentgeltlich zu erbringende Bürgerpflicht statuiert. Doch verlor diese Verpflichtung

[28]) Ratsprotokoll vom 1. September 1827; Archiv, Beleuchtungsakten A 1.

mit der Verbesserung des Löschwesens und mit der Verwendung einer geschulten Löschmannschaft an Bedeutung, wodurch das bisherige enge Verhältnis des Einwohners zum Löschwesen und zur Feuerpolizei gelockert wurde[29]).

Neben diesen die munizipale Tätigkeit vorwiegend beanspruchenden Aufgaben hatte die Stadtgemeinde noch einige andere minderer Bedeutung durchzuführen. So stand ihr ein Teil des Bestattungswesens zu, der die Besorgung des Unterhalts der Friedhöfe und die Regelung ihrer Benützung umfasste, eine Aufgabe, die ihr auch nach erfolgter Übertragung munizipaler Geschäfte verblieb. Ferner hatte sie über alle Personen, die in der Stadt eine „Handelschaft irgend einer Art" betrieben ohne ein zünftiges Gewerbe auszuüben, im Ragionenbuch Register zu führen, bis ihr diese Aufgabe im Jahre 1859 entzogen wurde. Ihr war auch bis zum Jahre 1854 die Kontrollierung und Katastrierung aller im städtischen Bann durch Kauf, Tausch, Erbschaft oder Schenkung vollzogenen Handänderungen an Liegenschaften übertragen. Im weitern lag ihr die Überwachung des von den Zünften und den Gesellschaften durchgeführten Vormundschaftswesens ob. Alle diese Funktionen traten aber hinter die besprochenen munizipalen Aufgaben weit zurück.

## 3. Die bürgerlichen Aufgaben.

Die bürgerliche Tätigkeit wurde weiterhin durch die Mittel der städtischen Armeninstitutionen ausgeübt. Diese bestanden im Bürgerspital, im Almosenamt, im Waisenhaus mit Einschluss des Siechenhauses zu St. Jakob und in der Armenherberge. Die Organisation der Anstalten blieb im allgemeinen die gleiche. Jedoch erfuhren einige Institutionen unter Anpassung an die geänderten Verhältnisse eine Verbesserung und Ausgestaltung ihrer Tätigkeit. Darunter entwickelte sich das Spital zu der bedeutendsten Anstalt der Kommune im Rahmen der bürgerlichen Aufgaben. Anfänglich übte es seine Tätigkeit auf einem äusserst beschränkten Raum im bewohntesten Teil der Stadt (bei der Barfüsserkirche) aus. Mit der Vermehrung der Bevölkerung wurde es aber in einem solchen Umfange in Anspruch genommen, dass

[29]) Feuerordnungen vom 24. Dezember 1817, vom 18. März 1846 und vom 19. August 1857; Archiv, Löschakten A 1.

die bestehenden Einrichtungen den neuen Anforderungen nicht mehr entsprechen konnten, sodass die Frage einer Erweiterung und – da diese am alten Standort nicht möglich war — einer Verlegung ins Auge gefasst werden musste. Ein Appell an die Basler Bürgerschaft zur freiwilligen Beisteuerung für den Ausbau des Spitals führte zu einem alle Erwartungen übertreffenden Erfolg. Die Errichtung einer neuen Anlage wurde deshalb sogleich in Angriff genommen und im Jahre 1842 vollendet. Damit waren die bisherigen mangelhaften Zustände im Spitalwesen beseitigt, und die Anstalt konnte zu einer Verbesserung und Erweiterung ihrer Tätigkeit übergehen. Ebenso ermöglichte der Wohltätigkeitssinn der städtischen Bürger und Einwohner auch im Waisenhaus die Vornahme von Umgestaltungen, welche den Nutzen der Anstalt zu erhöhen vermochten. Die Armenherberge und das Siechenhaus, das bisher dem Waisenhaus angegliedert war, erfuhren dadurch Veränderungen, dass sie mit dem Spital verbunden und dessen Verwaltung unterstellt wurden[30]). Dagegen ging in den 20er Jahren das Institut der obrigkeitlichen Armenarbeitsanstalt ein. — Diese Umgestaltungen gaben die äussere Grundlage für eine allmähliche Reorganisation des städtischen Armenwesens, die noch näher zu betrachten ist.

Im Mittelpunkt der bürgerlichen Tätigkeit blieb die Sorge für den einzelnen Bürger und die Pflege der Armen, Kranken und Hinterlassenen, wie sie von der Dotationsurkunde umschrieben wurde. Während sie aber bisher als reine Armenpflege, in der auch die Krankenpflege aufging, getätigt wurde, begann sich nun eine erweiterte Krankenpflege zu entwickeln, die ausserhalb des Armenwesens stand. Zwar blieb die Krankenpflege in vorwiegendem Masse auf den Fall gerichtet, „wo sich der Armuth noch die Leiden des Körpers beigesellen“[31]). Sie beschränkte sich aber nicht mehr auf die Pflege unbemittelter Individuen, sondern liess auch denjenigen Kranken eine Hilfe zukommen, die nicht im Zustande der Armut waren. Doch gewährte sie diese Hilfeleistung nur gegen die Entrichtung von Kostgeldern, die anfänglich weit hinter den tatsächlichen Kosten der Verpflegung zurückstanden,

[30]) Vgl. die Akten des Archivs, Armenwesen A 1, Spitalakten A 1 und Drucksachensammlung A 183.

[31]) Aufforderung zu freiwilligen Beiträgen, vom 8. Dezember 1836; Archiv, Drucksachensammlung A 183.

sodass die Krankenpflege noch mit einer Unterstützung verbunden blieb, später aber wiederholt erhöht wurden, wodurch sie sich immer mehr einem Entgelt für die beanspruchten Dienstleistungen annäherten. Auf diesem Wege entwickelte sich ausserhalb des Armenwesens eine selbständige Krankenpflege[32]).

Bei der Besprechung der zur Mediationszeit ausgeübten Armenpflege wurde darauf hingewiesen, dass sie in erster Linie auf den städtischen Bürger gerichtet war, dass dieser aber nicht ihr alleiniger Nutzniesser war. Diese Tendenz zur Erweiterung der Armenpflege über den bürgerlichen Kreis hinaus war auch noch im 19. Jahrhundert vorhanden. So erkannte man den Zweck des Bürgerspitals darin, „dass es dem Bürger nicht nur in seiner eigenen Noth, sondern auch da, wo er für die Noth anderer in Anspruch genommen wird, möglichst beystehe“[33]). Bei den übrigen Armeninstitutionen wurde aber die Notwendigkeit einer Erweiterung immer geringer, da sich eine auf privater Initiative aufbauende Armenpflege zu betätigen begann, die sich im besondern um die nicht-bürgerlichen Elemente annahm. Deshalb setzte teilweise eine Rückbildung ein, welche die städtische Armenpflege gänzlich auf den Bürger beschränkte oder wenigstens diesen stärker in den Vordergrund stellte. — Eine Beschränkung auf den bürgerlichen Kreis lag in der vom Spital durchgeführten Versorgung und Verpfründung von alten, gebrechlichen und arbeitsunfähigen Personen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst finden konnten, vor. Später wurde die Möglichkeit eröffnet, ausnahmsweise nicht-bürgerliche Einwohner aufzunehmen, sofern sie seit mindestens 20 Jahren in der Stadt niedergelassen waren und sich durch ein gutes Betragen der Aufnahme würdig erwiesen hatten. Doch war den Bürgern ein Vorrecht bei der Aufnahme eingeräumt. Ferner blieb das städtische Waisenhaus ausschliesslich in den Dienst der Bürger gestellt, indem nur den Kindern städtischer Bürger Aufnahme gewährt wurde. Die Tätigkeit des Almosenamtes, die bisher nicht nur auf die Bürger sondern auch auf die Einwohner und die vorübergehend Ortsanwesenden gerichtet war, wurde allmählich immer mehr auf den bürgerlichen Kreis konzentriert und redu-

[32]) Vgl. die Bekanntmachungen vom 22. November 1861 und vom 15. Oktober 1869; Archiv, Drucksachensammlung A 183.

[33]) Bericht des Pflegamtes vom 22. Februar 1826; Archiv, Spitalakten A 1

zierte sich schliesslich auf die Unterstützung verarmter Bürger, die wegen ihres Alters oder ihrer Gebrechlichkeit ausserstande waren, sich selbst zu erhalten und die keine Eltern oder Nachkommen besassen, die ihre Unterstützung übernehmen konnten[34]). Die Fürsorge des Spitals war auf alle pflegebedürftigen Kranken ausgedehnt; doch wurde auch hier dem städtischen Bürger eine Vorzugsstellung eingeräumt, indem ihm der Anspruch auf eine bedingungslose Aufnahme und im Falle der Mittellosigkeit auf eine unentgeltliche Verpflegung zustand. So findet sich nur bei der Armenherberge eine Fürsorgetätigkeit, die ohne jede Berücksichtigung des Bürgerrechts ausgeübt wurde.

Eine weitere Umwandlung in der bürgerlichen Tätigkeit bestand im Übergang der Fürsorge von der Form der reinen Unterstützung zu derjenigen der Erziehung. Die unbedingt gewährte Unterstützung, die zu Beginn des Jahrhunderts noch in starkem Masse ausgeübt wurde, beschränkte sich später auf die Beherbergung der Fremden, wo eine Einwirkung auf den Unterstützten nicht in Frage kam, und auf die Versorgung arbeitsunfähiger Individuen, wo diese Einwirkung resultatlos bleiben musste. Auf allen andern Gebieten der städtischen Fürsorgetätigkeit war man immer mehr darauf bedacht, nicht nur die augenblicklichen Folgen der Unwirtschaftlichkeit zu vermeiden, sondern die unterstützten Individuen auch zur Erlangung ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit zu erziehen. Den einzelnen Unterstützungen gingen genaue Prüfungen und Erkundigungen über die Gründe der Bedürftigkeit und über die Notwendigkeit einer Unterstützung voraus, um das Mass und die Art der Hilfe feststellen zu können. Individuen, die ihren Notstand selbst verschuldeten, wurde der Beistand verweigert. Die gewährten Unterstützungen waren meist nach dem Alter, dem körperlichen oder geistigen Zustand und nach der Arbeitsfähigkeit abgestuft, damit dem Individuum nur diejenige Hilfe zukam, die es trotz Ausnützung seiner eigenen Kräfte benötigte. Über die Verwendung der Unterstützungen wurden Kontrollen geführt und Erkundigungen eingezogen. Im besondern bemühten sich auch die einzelnen

[34]) Statuten des Bürgerspitals vom 31. Mai 1871 (Archiv, Drucksachensammlung A 183), Organisation des Waisenhauses vom Jahre 1861 (Archiv, Armenwesen L 1) und Organisation des Almosenamtes vom 13. April 1863 und vom 24. Mai 1871 (Archiv, Armenwesen G 1).

Institute, die arbeitsfähigen Individuen zur Arbeit anzuhalten. Überall suchten sie, je nach den Voraussetzungen der Armut, die Fähigkeiten der Unterstützten zur Selbstbehauptung ihrer Existenz zu entwickeln[35]).

Die städtischen Behörden waren stets bestrebt, das bürgerliche Armenwesen zu verbessern; doch mussten die erwünschten Reformen meist wegen der Knappheit der Mittel hinausgeschoben werden. Den erhöhten Anforderungen, die mit der Vermehrung der städtischen Bevölkerung an die Fürsorgetätigkeit gestellt wurden, stand die Konstanz der Mittel zur Befriedigung dieser Bedürfnisse gegenüber. Wo die Erträgnisse der Anstaltsvermögen und die Legate der Bürger nicht ausreichten, griff man den Vermögensstock selbst an, wodurch aber die Existenz der Institutionen gefährdet wurde. Diese Umstände zwangen dazu, die Armenpflege für lange Zeit unter das Mass, in welchem sie betätigt werden sollte, zu reduzieren. Eine Remedur trat erst ein, als die erstarkte freiwillige Armenpflege der Stadtgemeinde einen Teil ihrer Fürsorgetätigkeit abnehmen konnte.

[35]) Vgl. die Akten des Archivs, Armenwesen A 1, Armenwesen G 1, Spitalakten A 1 und Drucksachensammlung A 183.

# VII. Kapitel: Die Aufhebung der Stadtgemeinde.

## 1. Die Reform des Kommunalwesens.

Die Stadtgemeinde Basel hatte, dies sei nochmals betont, eine ganz besondere Entwicklung genommen, die sich von derjenigen der übrigen schweizerischen Gemeinden stark unterschied; und zwar war diese Entwicklung in zwei Richtungen eigenartig. Während die Einwohnergemeinde im allgemeinen zum vorherrschenden Typ wurde, bildete sich die Stadtgemeinde, die ursprünglich noch die Merkmale des helvetischen Dualismus an sich hatte, zur reinen Bürgergemeinde um, die als einzige Gemeinde die lokal bedingten Aufgaben zu erfüllen hatte. Diese Tatsache hätte aber nicht bestehen bleiben können, wenn nicht gleichzeitig die bürgerliche Kommune durch eine sukzessive Übertragung der wichtigern nicht-bürgerlichen Aufgaben ihres munizipalen Charakters entkleidet worden wäre. Nur dadurch, dass man der Stadtgemeinde die Aufgaben entzog, die unter normalen Verhältnissen der politischen Gemeinde zustanden, konnte das monistische Gemeindewesen beibehalten werden. Diese Übertragungen hatten auch zur Folge, dass die im Kommunalleben unberechtigten Einwohner vorwiegend nur inbezug auf die bürgerlichen Angelegenheiten rechtlos waren, während sie, unter der Voraussetzung des Genusses der politischen Rechte im Staat, auf die munizipalen Gegenstände einwirken konnten.

Die Übertragungen gemeindlicher Geschäfte auf den Staat, die man durch den Hinweis auf die grosse Übereinstimmung des staatlichen und städtischen Gebiets und Volks begründete, wurden durch die Verschiebungen der bevölkerungsmässigen Verhältnisse in stets stärkerm Masse gerechtfertigt. Seit der Trennung des Kantons zeigen die kantonalen Zählungen einen fortgesetzt wachsenden Anteil der städtischen Wohnbevölkerung

an der Gesamtheit der Kantonsbevölkerung (also mit Einschluss der 3 Landgemeinden); so gab es im Kanton Basel-Stadt im Jahre

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1835 | 23.254 | Einwohner; | davon | waren | 21.219 | oder | 91,2% | städtische | Einw. |
| 1837 | 24.316 | „ | „ | „ | 22.199 | „ | 91,3% | „ | „ |
| 1847 | 28.067 | „ | „ | „ | 25.787 | „ | 91,9% | „ | „ |
| 1850 | 29.555 | „ | „ | „ | 27.170 | „ | 91,9% | „ | „ |
| 1860 | 40.680 | „ | „ | „ | 37.915 | „ | 93,2% | „ | „ |
| 1870 | 47.040 | „ | „ | „ | 44.122 | „ | 93,8% | „ | „ [1]. |

Diese Verhältnisse gaben keine grosse Veranlassung zu einer Reorganisation der Stadtgemeinde. Da brachte die Revision der Bundesverfassung vom Jahre 1874 für das gesamte schweizerische Kommunalwesen tiefgreifende Änderungen, indem sie in ihrem 43. Artikel bestimmte, dass der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte des Kantonsbürgers und des Gemeindebürgers geniesse mit Ausnahme des Mitanteils an den bürgerlichen und Korporationsgütern und des Stimmrechts in den rein bürgerlichen Angelegenheiten. Hinsichtlich der Einschränkung gegenüber den Bürgerrechten wurde der Kantonalgesetzgebung ausdrücklich das Recht für die Schaffung weiterer Erleichterungen vorbehalten. Mit dieser Bestimmung wurde in den schweizerischen Gemeinden das Stimmrecht der niedergelassenen Schweizerbürger, die während mindestens 3 Monaten in der Kommune ansässig waren, auf alle die bürgerlichen Gegenstände nicht berührenden Gemeindeangelegenheiten ausgedehnt. Die Kantone, die ihren Niedergelassenen diese Rechte nicht bereits zugestanden hatten, waren dadurch zur Umgestaltung der kommunalen Gesetze genötigt.

Im Kanton Basel wurde die Reform des Kommunalwesens in der neuen Kantonsverfassung vom 10. Mai 1875 verankert. Sie stellte das Einwohnerprinzip, das die niedergelassenen Schweizerbürger gemäss den Bestimmungen der Bundesverfassung zur Mitbeteiligung an den nicht-bürgerlichen Gemeindeangelegenheiten berechtigte, in den Vordergrund der Neuregelung. Doch begnügte sie sich nicht mit dieser Erweiterung der politischen Rechte der Niedergelassenen, sondern griff auf den Dualismus der Helvetik zurück, indem sie wieder zwei Kommunen schuf, die als Einwohner- und Bürgergemeinde mit gesonderten Aufgaben-

[1]) Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt; Basel, 1923 (3. Jahrg.), S. 18, Tabelle a 1.

kreisen nebeneinander zu funktionieren hatten. Die beiden Gemeinden sollten aber nur in den ländlichen Kommunen mit besondern Organen konstituiert werden. Für die Stadt dagegen wollte man die Vorteile, die sich aus der Verschmelzung der Gemeinde mit dem Staat ergeben hatten, beibehalten; deshalb wurde die Tätigkeit der bisherigen Stadtgemeinde völlig auf die rein bürgerlichen Aufgaben beschränkt, die nicht mehr von der „Stadtgemeinde" sondern von der „Bürgergemeinde Basel" auszuüben waren, während die Geschäfte der Einwohnergemeinde auf die staatlichen Organe übertragen wurden.

Im Resultat wichen diese Verhältnisse nicht wesentlich von den frühern ab; ein Unterschied zeigte sich äusserlich nur darin, dass der Kommune die wenigen Aufgaben, die sie ausserhalb des bürgerlichen Tätigkeitskreises besorgte, noch entzogen waren. Jedoch hatte das Kommunalwesen eine geänderte rechtliche Struktur erhalten. Grundsätzlich lag kein Monismus, sondern ein Dualismus vor, d. h. es bestand nicht mehr eine einzige Stadtgemeinde wie bisher, sondern eine Einwohner- und eine Bürgergemeinde. Die Einwohnergemeinde war in der Gesamtheit der in den kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigten Schweizerbürger gegeben. Nur besass sie keine besondern Organe, sondern fand ihre Vertretung in den kantonalen Behörden, die als Substitute für die Organe der politischen Kommune funktionierten. Es bestand also eine besondere Einwohnergemeinde, aber keine besondere Einwohnergemeinde-Verwaltung. Ferner gab es eine Bürgergemeinde, die alle am Gemeindegut berechtigten Einwohner umfasste und eine besondere Verwaltung führte; in dieser fand die bisherige „Stadtgemeinde" ihre Ablösung.

Durch die Substitution traten der grosse Rat an die Stelle eines weitern und der Regierungsrat an die Stelle eines engern Einwohnergemeinderates. Dadurch suchte man weiterhin den Paralellismus zwischen der staatlichen und kommunalen Tätigkeit zu vermeiden. Doch ist auch gegenüber dieser Vertretung der Einwand zu erheben, dass die staatlichen Organe aus einer andern Wählerschaft hervorgingen als derjenigen, der die Bestellung besonderer kommunaler Organe zustehen sollte; denn jene wurde unter der Mitwirkung der schweizerischen Einwohner der städtischen Kommune und der 3 Landgemeinden gebildet und aus solchen Einwohnern zusammengesetzt. Somit war die Teilnahme an der

städtischen Verwaltung auch auf die Angehörigen der Landgemeinden ausgedehnt, während sie sich nach den Bestimmungen der Bundesverfassung nur auf die im kommunalen Gebiet niedergelassenen Schweizerbürger zu beziehen hatte. Dagegen zeigen die obigen Zahlen, dass die Bedeutung dieses Einwandes infolge der fortgesetzten Steigerung des Anteils der städtischen Bevölkerung an der kantonalen Wohnbevölkerung dauernd zurückging.

Die Organisation der beiden Gemeinwesen soll in den folgenden Abschnitten näher behandelt werden; hier ist noch eine prinzipielle Frage zu erörtern, die aus der Reform des Kommunalwesens hervorging, nämlich das Verhältnis der bisherigen Stadtgemeinde zu den neuen Kommunen. Diese Frage erhielt eine praktische Bedeutung in den Ausscheidungsverhandlungen, die der Neukonstituierung des Gemeindewesens vorausgingen. Mit den munizipalen Funktionen sollte auch ein entsprechender Teil des städtischen Vermögens in die staatliche Verwaltung übergehen und solange in dieser Verwaltung bleiben, als die Kantonsbehörden die Geschäfte der Einwohnergemeinde zu besorgen hatten. Es war also eine Trennung des Kommunalgutes vorzunehmen, die realiter auf eine Ausscheidung des Bürgerguts vom städtischen Vermögen ausging, indem vom gesamten Vermögen, das der Stadtgemeinde bisher zur Durchführung ihrer Aufgaben bereitstand, diejenigen Teile auszusondern waren, welche die Bürgergemeinde zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigte, während das übrige Vermögen in die staatliche Verwaltung überführt werden sollte. Die Ausscheidung erforderte Verhandlungen, die zwischen Vertretern der neuen Einwohnergemeinde und der Bürgergemeinde zu pflegen waren. Doch war man sich uneinig darüber, ob der Stadtrat zur Vertretung der bürgerlichen Interessen berechtigt sei oder nicht. Vielfach wollte man in der zu errichtenden Bürgergemeinde eine gänzlich neue Körperschaft sehen. Diese Auffassung ging von der Annahme aus, dass die Stadtgemeinde durch die Kantonsverfassung aufgehoben und die munizipalen Funktionen auf den Staat übertragen seien, während für die bleibenden bürgerlichen Geschäfte eine neue Bürgergemeinde zu kreieren war, die mit der ehemaligen Stadtgemeinde in keiner Verbindung stehe und deshalb vom Stadtrat auch nicht vertreten werden könne. Nicht die neue Einwohnergemeinde soll Eigentum von der Stadtgemeinde überwiesen erhalten, sondern

die neue Bürgergemeinde sei mit einem Teil des städtischen Vermögens auszustatten[2]).

Dieser Auffassung ist jedoch die Verfassungsbestimmung entgegenzuhalten, die festlegte, dass die Bürger- und Korporationsgüter, für deren Verwaltung besondere bürgerliche Gemeindebehörden aufzustellen waren, Eigentum der Gemeinde bleiben sollten. Dabei wurde es besondern Gesetzen vorbehalten, über die Organisation der Einwohner-gemeinden und der bürgerlichen Gemeinde-behörden nähere Bestimmungen zu erlassen. Neu zu organisieren waren also die Einwohnergemeinde und die Behörden der bürgerlichen Kommune, nicht aber diese selbst. Die Bürgergemeinde blieb bestehen; sie sollte nur andere Organe bekommen. Es ist deshalb unrichtig, von einer Aufhebung der Bürgergemeinde zu sprechen. Wohl aber kann von einer Aufhebung der „Stadtgemeinde" die Rede sein; denn diese war die besondere Form der Bürgergemeinde, die vom grossen und kleinen Stadtrat vertreten und geleitet wurde und durch die bisherige Entwicklung ihr eigenes Gepräge trug. Die Bürgergemeinde blieb als die Gesamtheit der am Bürgergut anteilberechtigten Individuen bestehen; sie hatte nur einen Teil ihrer Funktionen und ihres Vermögens an die zu konstituierende Einwohnergemeinde abzutreten und andere Organe entgegenzunehmen. Ihre weitere Existenz führte sie nicht mehr unter dem Namen der „Stadtgemeinde", sondern demjenigen der „Bürgergemeinde Basel". Die Vertreter der bisherigen Stadtgemeinde behielten solange ihre Befugnisse und Rechte, als sie nicht der Bürgerschaft zurückgegeben oder den neuen Vertretern der Bürgergemeinde übertragen wurden[3]).

## 2. Die Bürgergemeinde Basel.

Der normale Gang für die gesamten Reformarbeiten wäre darin gegeben gewesen, die Bürgergemeinde, welche die „Stadtgemeinde" abzulösen hatte, zuerst zu organisieren, um dann mit Hilfe der neuen Organe die weitern Verhandlungen über die

[2]) Vgl. Schweizerische Grenzpost vom 30. und 31. Dezember 1875; Archiv, Gemeindeakten B 7.

[3]) Bericht des Stadtrats an den grossen Stadtrat vom 5. Januar 1876, enthaltend 2 Sachverständigen-Berichte der Professoren Joh. Schnell und Fr. von Wyss; Archiv, Gemeindeakten B 7.

Teilung des städtischen Vermögens unter die beiden Gemeinwesen und über die urkundliche Sicherstellung des kommunalen Vermögens durchzuführen. Statt dessen wurde die Übertragung der munizipalen Aufgaben der Gemeinde, die von den vorausgegangenen Überweisungen noch nicht berührt worden waren, vorangestellt, wodurch die weitern Reformarbeiten eine wesentliche Erschwerung fanden. Vor allem war nun sogleich die Teilung des städtischen Vermögens vorzunehmen, um die Weiterführung der in die staatliche Verwaltung übertragenen Funktionen zu ermöglichen, und damit trat auch die Frage auf, wer die Vermögensteilung durchzuführen hatte.

Diese Frage wäre einfach zu beantworten gewesen, wenn die Einwohnergemeinde und die Bürgergemeinde in ihrer neuen Organisation schon bestanden hätten; denn die ganze Aufteilung hatte sich ja nur zwischen diesen beiden Gemeinwesen abzuspielen. Nun aber entstand die Frage der Zuständigkeit des Stadtrats zur Vertretung der bürgerlichen Interessen, die nach den obigen Ausführungen in bejahendem Sinne zu beantworten ist, solange die Bürgergemeinde nicht neu organisiert war. Diese Auffassung teilte aber der Regierungsrat des Kantons Basel nicht. In seinem Gesetzesentwurf zur Reform des Kommunalwesens vertrat er den Grundsatz, dass der Staat in einseitiger Festsetzung das gesamte städtische Vermögen an sich ziehen könne und davon der Bürgergemeinde nur denjenigen Teil auszubedingen brauche, den sie zur Durchführung ihrer Aufgaben benötigte. Man glaubte die besondern Verhandlungen mit der Kommune umgehen zu können, weil sich der grosse Rat vorwiegend aus bürgerlichen Elementen zusammensetzte, sodass eine wesentliche Gefährdung der bürgerlichen Interessen nicht zu befürchten war.

Gegen diese einseitige Behandlung der Teilungsangelegenheit legte der Stadtrat Verwahrung ein. Er forderte eine Unterhandlung der kantonalen Behörden als Vertreter der Einwohnergemeinde mit den neu zu konstituierenden Organen der Bürgergemeinde oder, solange diese noch nicht geschaffen waren, mit dem Stadtrat der Stadtgemeinde, der durch einstimmigen Beschluss des grossen Stadtrats zur Vertretung und Wahrung aller Rechte der Bürgergemeinde ermächtigt und beauftragt worden war. Gleichzeitig verlangte er, dass die Vermögensausscheidung auf der

Grundlage der Dotationsurkunde vom Jahre 1803 vorgenommen werde[4]). Er bekräftigte diesen Standpunkt durch den Hinweis auf die Aussteuerungen anderer Schweizerstädte, bei welchen die gleiche Urkunde für die Ausscheidung des Bürgerguts als Rechtstitel Anerkennung fand. So diente die Dotationsurkunde im Kanton Bern bei der Kreation der Einwohnergemeinde, welcher die Befriedigung der munizipalen Bedürfnisse übertragen war, als einzige Grundlage für die erforderliche Trennung des kommunalen Vermögens, wobei der Einwohnergemeinde alle zu munizipalen Zwecken zugeteilten Vermögensgegenstände angewiesen wurden, während der Bürgergemeinde das übrige Vermögen verblieb. Auch die über die Dotierung der Stadtgemeinde Basel aufgestellte Urkunde setzte eine Aussteuerung fest, die neben den munizipalen auch die Bedürfnisse der Bürgergemeinde decken sollte. Die Urkunde spricht ja ausdrücklich von der „Bürgerschaft von Basel unter der Verwaltung ihres Stadtrats", der sie nach erfolgter Dotierung für die Befriedigung der Munizipalbedürfnisse einige weitere Vermögenswerte als Eigentum überwies. Die Stadt wurde also nicht nur für die Durchführung der munizipalen Aufgaben dotiert, sondern auch mit einem bestimmten Bürgergut ausgestattet. Soll nun die Einwohnergemeinde von der Bürgergemeinde getrennt werden, argumentierte der Stadtrat, so ist für die erforderliche Vermögensausscheidung die Dotationsurkunde massgebend, da sie weder eine gültige Aufhebung noch eine gültige Abänderung erfuhr. Deshalb könnten der Bürgergemeinde nur diejenigen Vermögensrechte entzogen werden, die der Stadt zur Erfüllung der munizipalen Aufgaben zugewiesen waren; dagegen sei ihr das gesamte von der Urkunde zugestandene Bürgergut zu überlassen[5]). — Durch diese Einwendungen sahen sich die kantonalen Behörden veranlasst, auf der Grundlage der Gleichberechtigung Verhandlungen zu pflegen, in welchen die Vertretungsbefugnis des Stadtrates Anerkennung fand. Es wurde eine Grossratskommission beauftragt, dem Regierungsrat als Vertreter der Einwohnergemeinde und dem Stadtrat als Vertreter der Bürgergemeinde über die Ausscheidung des Bürgerguts die erforderlichen Untersuchungen einzuleiten und den Abschluss einer Vereinbarung

[4]) Schreiben des Stadtrats vom 14. Januar 1876; Archiv, Gemeindeakten B 7.
[5]) Vgl. Allgemeine Schweizer Zeitung vom 1. und 6. Oktober 1875; Archiv, Gemeindeakten B 7

vorzubereiten. Die Verhandlungen selbst wurden durch die Vertreter der beiden Kommunen geführt; der Staat war davon nur insoweit berührt, als seine Behörden als Substitute der Organe der Einwohnergemeinde zu funktionieren hatten.

Das Resultat der gesamten Verhandlungen war der Abschluss eines zwischen dem Regierungsrat und dem Stadtrat eingegangenen Vertrages, durch welchen der Bürgergemeinde der Stadt Basel teils nach Massgabe der Dotationsurkunde und teils auf Grund besonderer Übereinkunft das Eigentum an bestimmten Vermögensgegenständen zuerkannt wurde, die sich aus Liegenschaften, Armeninstitutionen und Stiftungen zusammensetzten.

Ausserdem wurde ihr das Recht der Vermögensverwaltung über mehrere Körperschaften eingeräumt. Unter den Liegenschaften waren zum Teil solche, die der Bürgergemeinde gemäss den Bestimmungen der Dotationsurkunde nicht zuständen, deren Besitz aber vorteilhaft erschien; dafür hatte die Kommune an die Einwohnergemeinde einige der in der Urkunde genannten Liegenschaften zu überweisen, darunter die Langen Erlen. Die Liegenschaften wurden mit folgenden Werten eingestellt:

| | | |
|---|---|---|
| Das Stadthaus mit Annexum (Stadthausgasse Nr. 13 & 15) | Fr. | 170.000 |
| Das Mueshaus (Spahlenvorstadt Nr. 14) | „ | 50.000 |
| Das Wasserhaus in der Neuen Welt einschliesslich des zugehörigen Landes im Bann von Mönchenstein | „ | 23.000 |
| Die Försterwohnung mit Land (Zürcherstr. 193) | „ | 35.000 |
| Die Hardtwaldung in den Bännen von Birsfelden, Muttenz und Pratteln gelegen, 1004 Jucharten umfassend | „ | 700.000 |
| Die sogenannte St. Alban-Munimatte (vor dem Steinentor) | „ | 200.000 |
| Ein Teil der Claramatte | „ | 45.000 |
| Eine weitere Landparzelle | „ | 15.000 |

Über die drei letztgenannten Gegenstände konnte die Bürgergemeinde ohne Einwilligung des Staates frei verfügen[6]). — Die Armeninstitutionen, die im Eigentum der Bürgergemeinde verblieben, bestanden im Bürgerspital, im Waisenhaus und im Almosenamt mit Einschluss der zugehörigen Liegenschaften, Kapitalien, Einkünften und Stiftungen. Unter die Oberaufsicht der Bürgergemeinde war die Verwaltung der Leonhard Paravicini'schen Stiftung und des Karl Bischoff'schen Theaterlegats wie auch die Vermögensverwaltung der 16 städtischen Zünfte, der 3 kleinbasler

[6]) Bericht des Stadtrats an den grossen Stadtrat; Archiv, Gemeindeakten B 7.

Gesellschaften (zum Rebhaus, zum Greifen und zum Hären) und der 5 Vorstadtgesellschaften gestellt.

Besondere Grundsätze stellte der Vertrag über das Testament auf, durch welches Christoph Merian im Jahre 1857 die Stadt Basel als Universalerbin seines über 25 Millionen betragenden Vermögens einsetzte mit der Bestimmung, die Nutzniessung dieses Vermögens zur Förderung des Wohls der Menschen, zur Linderung der Not und des Unglücks und zur Unterstützung aller Einrichtungen, die das städtische Gemeinwesen als notwendig oder allgemein nützlich und zweckmässig erachte, zu verwenden. Der Ausscheidungsvertrag übertrug die ganze Verwaltung des Stiftungsvermögens einer durch die Behörden der Bürgergemeinde aufzustellenden Kommission. Diese hatte die nach dem Willen des Erblassers vorzunehmende Verteilung der Fr. 500.000 unter die städtischen Armeninstitutionen und unter die andern gemeinnützigen und wohltätigen Anstalten Basels auszuführen und den jährlichen Ertrag des Stiftungsvermögens den anspruchsberechtigten Kommunen, die sich in die vom Testament erwähnte Wohlfahrtspflege teilten, zuzuweisen. Darüber war ein Teilungsmodus festgesetzt, der der Bürgergemeinde zur Unterstützung ihrer Armenpflege ein Drittel und der Einwohnergemeinde zur Durchführung der dem städtischen Gemeinwesen „obliegenden nothwendigen oder allgemein nützlichen und zweckmässigen Einrichtungen" zwei Drittel zuteilte. Die Erträge durften nicht mit den übrigen Einkünften der Bürgergemeinde bezw. des Staates vermischt werden, sondern waren ausschliesslich nach den Bestimmungen des Testamentes und des Ausscheidungsvertrages zu verwenden. Hinsichtlich des Teilungsmodus wurde ausdrücklich das Recht einer Abänderung vorbehalten, um die Durchführung grösserer Aufgaben im Sinne des Testamentes fördern zu können. Im besondern wurde eine Revision vorgesehen für den Fall, dass der Anteil der Bürgergemeinde in einem Missverhältnis zu den Unterstützungsleistungen der Kommune zu stehen kommt.

Die Aufzählung des Ausscheidungsvertrages über die im Eigentum der Bürgergemeinde verbleibenden Vermögensgegenstände war erschöpfend. Alle nicht aufgeführten Teile des städtischen Vermögens wurden damit der bürgerlichen Kommune entzogen und auf die Einwohnergemeinde übertragen, während ihre Verwaltung auf die Staatsbehörden überging. Um die Bürger-

gemeinde zum Beginn ihrer neuen Wirksamkeit mit einigen Mitteln auszustatten, wurden ihr die zugedachten Vermögensobjekte schon mit dem 1. Januar 1876 buchmässig übertragen. Damit fand die Ausstattung der Bürgergemeinde mit dem für ihre Tätigkeit erforderlichen Vermögen ihren Abschluss. Die nächste Aufgabe bestand nun darin, die Neuorganisation der Kommune vorzunehmen.

In den Beratungen der Grossratskommission über die Organisation der Bürgergemeinde sprach sich die Mehrheit für die Konstituierung eines einzigen Bürgerrats aus, wobei sie sich vor allem auf die Verfassung stützte, die in erster Linie eine Vereinfachung des Behördenapparates wünschte, sofern dies mit einer guten Verwaltung und einem ordentlichen Geschäftsgang zu vereinbaren war. In Anbetracht der reduzierten Tätigkeit der Bürgergemeinde fand man eine doppelte Behörde unnötig, umsomehr, als durch die Begründung der Pflicht zur Berichterstattung und Rechnungslegung an den Regierungsrat eine sichernde Kontrolle festgelegt war. Dem gegenüber forderte die Minorität unter besonderer Berücksichtigung der städtischen Verhältnisse die Einführung eines weitern und engern Bürgerrats; alle wichtigern Beschlüsse sollten der grössern Behörde zugewiesen werden, während das engere Organ die laufende Verwaltung zu führen hatte. In der Oberaufsicht der Regierung sah die Minderheit keine genügenden Kautelen, da sich die Regierung nicht generell den letzten Entscheid vorbehielt, sondern sich dieses Recht nur in besondern Fällen vindizierte.[7]) Schliesslich einigte man sich auf eine Lösung, die in den Landgemeinden nur ein einziges bürgerliches Organ, für die städtische Komune jedoch zwei Behörden schuf, um damit der grössern Bedeutung und Tätigkeit dieser Körperschaft Rechnung zu tragen.

Nach der Neuorganisation fand die Bürgergemeinde d. h. die Gesamtheit der in der Stadt niedergelassenen Personen, die am Bürgergut anspruchsberechtigt waren, ihre Vertretung im weitern und engern Bürgerrat, deren Kompetenzenbereich demjenigen des grossen und kleinen Stadtrats angelehnt war. Der weitere

[7]) Bericht und Entwurf der Grossratskommission vom 1. Mai 1876; Archiv, Gemeindeakten B 6.

Bürgerrat umfasste 40 Mitglieder. Er bildete das oberste Organ der Bürgergemeinde. Seine Wahl erfolgte quartierweise, wobei die Zahl der Vertreter nach dem Verhältnis der niedergelassenen Gemeindebürger auf die einzelnen Quartiere verteilt war. Die Vertreter der Bürgergemeinde blieben 3 Jahre im Amte. Die Stimmberechtigung stand allen in der Stadt wohnhaften Gemeindebürgern zu, die das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten und das aktive Bürgerrecht genossen; die Wahlfähigkeit war auf alle Stimmberechtigten ausgedehnt.

Der weitere Bürgerrat hatte die Aufnahme neuer Bürger nach Massgabe der bestehenden Gesetze vorzunehmen, die Berichte und Rechnungen über die Verwaltung des gesamten Bürgerguts und der der Aufsicht der Bürgergemeinde unterstellten Korporationen und Stiftungen zu prüfen und zu genehmigen, Anleihen für die Bürgergemeinde aufzunehmen, Ankäufe, Verkäufe und Verpfändungen von Liegenschaften, die im Eigentum der Bürgergemeinde standen, anzuordnen bezw. zu genehmigen, soweit sie die Zuständigkeit des engern Bürgerrats überschritten, alle grössern Ausgaben, die ausserhalb des Kompetenzenbereichs des engern Organes lagen, zu bewilligen und alle übrigen von der engern Behörde vorgelegten Geschäfte zu behandeln. Im weitern standen ihm die Genehmigung der Organisation und der Geschäftsführung des engern Organes und der besondern Verwaltungsbehörden, die Wahl der Mitglieder dieser Organe und Behörden und die Festsetzung ihrer Kompetenzen zu. Bezüglich der einzelnen Gegenstände konnten die Mitglieder des weitern Bürgerrats Anzüge stellen, über welche die gesamte Behörde zu beraten hatte. Im allgemeinen durfte der Bürgerrat seine Funktionen selbständig ausüben; nur die Aufnahme von Anleihen und die Erwerbung, Veräusserung und Verpfändung von Liegenschaften waren an eine Ratifikation des Regierungsrats gebunden.

Für die Erledigung der laufenden Geschäfte war eine kleinere Behörde — der engere Bürgerrat — konstituiert, bestehend aus fünf Mitgliedern. Seine Wahl wurde durch den weitern Bürgerrat und aus dessen Mitte vorgenommen unter Beachtung einer für die Mitglieder des Regierungsrats festgesetzten Inkompatibilität. Die Mitglieder des engern Bürgerrats behielten ihre Mitgliedschaft in der weitern Behörde bei; sie blieben während 3 Jahren in ihrem Amte. — Die Befugnisse des engern Bürger-

rats umfassten grundsätzlich alle bürgerlichen Geschäfte, die nicht ausdrücklich der weitern Behörde vorbehalten waren. Im besondern hatte er das ausgeschiedene Bürgergut zu verwalten, die Verwaltung der Armeninstitutionen (Spital, Waisenhaus und Almosenamt) und Stiftungen und diejenige der Vermögen der Zünfte, der Kleinbaslergesellschaften und der Vorstadtgesellschaften zu beaufsichtigen, die für die besondere Verwaltung erforderlichen Kommissionen zu wählen, das Kanzleipersonal zu ernennen und deren Kompetenzen zu umschreiben. Über die gesamte Verwaltung hatte er dem weitern Bürgerrat alljährlich Bericht zu erstatten und über die eingetretenen Veränderungen am Vermögen der Einwohnergemeinde, das in die staatliche Verwaltung übergegangen war, Rechnung zu führen[8]).

Die Wahlen des weitern Bürgerrats waren durch die alten Quartiere vorzunehmen. Der Verteilung der Mandate auf die einzelnen Quartiere, die nach Massgabe der Zahl der niedergelassenen Gemeindebürger zu erfolgen hatte, ging jeweils eine Revision des Zahlenverhältnisses voraus. Für die erste Bestellung der Gemeindeorgane waren dem St. Johannquartier 5, dem Spalenquartier 6, dem Steinenquartier 7, dem Äschenquartier 5, dem St. Albanquartier 5, dem Stadtquartier 4, dem Riehenquartier 4 und dem Bläsiquartier 4 Sitze zugeteilt. Die Stimmabgabe hatte geheim und persönlich zu erfolgen. Gewählt waren diejenigen Kandidaten, welche das absolute Mehr erreichten und die meisten Stimmen auf sich vereinigten; bei Stimmengleichheit hatte das Los zu entscheiden. Die Wahlen wurden am 24. September 1876 vorgenommen. Am 9. Oktober versammelte sich der weitere Bürgerrat in seiner ersten Sitzung zur Wahl der engern Behörde und des Bürgerratspräsidenten[9]).

## 3. Die Einwohnergemeinde Basel.

Zur gleichen Zeit wie die Bürgergemeinde wurde auch die Einwohnergemeinde als Inbegriff aller in der städtischen Kommune niedergelassenen Personen organisiert. Ihr waren alle kommunalen Angelegenheiten zugewiesen, die nicht ausdrücklich der

[8]) Gemeindegesetz vom 26. Juni 1876: S G B, Bd. XIX, S. 174.

[9]) Verordnung betreffend Wahl des weitern Bürgerrats der Stadt, vom 26. August 1876, S G B, Bd. XIX, S. 195.

Bürgergemeinde vorbehalten waren. Ihre Organe fand sie im grossen Rat und im Regierungrat des Kantons, wobei jener als weiterer und dieser als engerer Einwohnergemeinderat funktionierte. Die Stimmberechtigung über alle nicht-bürgerlichen Gemeindeangelegenheiten stand gemäss den Bestimmungen der Kantonsverfassung allen männlichen Schweizerbürgern zu, die in der Gemeinde niedergelassen waren, das 20. Altersjahr zurückgelegt hatten und das aktive Bürgerrecht genossen; ausserdem war für Schweizer, die das Basler Bürgerrecht nicht besassen, eine mindestens 3-monatliche Niederlassungsdauer als Requisit festgesetzt. Eine weitere Umschreibung erfuhren das Wahlrecht und die Wahlfähigkeit als Folge der Tatsache, dass die Vertretung der Einwohnergemeinde den staatlichen Behörden überwiesen war. Neben den aktiven Einwohnern standen diese Rechte auch den in den Landgemeinden niedergelassenen Schweizerbürgern, welche den übrigen Erfordernissen genügten, zu, sodass die kommunalen Angelegenheiten durch Organe geleitet wurden, die sich nicht auf den kommunalen Kreis beschränkten, sondern auf den ganzen Bereich des Staates ausgedehnt waren. Dieser Umstand fand nur im starken Vorwiegen der städtischen Bevölkerung seine Rechtfertigung[10]).

Mit der Übertragung der nicht-bürgerlichen Gemeindeangelegenheiten ging auch das nicht-bürgerliche städtische Vermögen, das nach der Ausscheidung des Bürgerguts übrig blieb, mit Aktiven und Passiven in das Eigentum der Einwohnergemeinde über. Seine Verwaltung stand den substituierenden Staatsbehörden zu, welche die Geschäfte der Einwohnergemeinde mit der gleichen Sorgfalt und Umsicht zu besorgen hatten wie ihre eigenen. Das Vermögen blieb kommunales Eigentum. Zu seiner Sicherstellung bestimmte die Kantonsverfassung, dass „für den Fall einer spätern Wiederherstellung einer gesonderten Stadtgemeindeverwaltung . . . das an den Staat übergehende städtische Vermögen behufs der Rückerstattung an die Stadt urkundlich gesichert werden" müsse. Die Urkunde hatte sowohl die Vermögensgegenstände, die durch die jetzige Übertragung in die staatliche Verwaltung übergingen, als auch diejenigen, die durch frühere Überweisungen an den Staat gelangt waren, in einem umfassenden Inventar festzuhalten.

[10]) Gemeindegesetz vom 26. Juni 1876; a. a. O.

Ferner hatte sie die Grundsätze aufzustellen, nach welchen die Veränderungen im Vermögensbestand zu notieren und eine spätere Rückerstattung des Vermögens an die organisierte Einwohnergemeinde zu erfolgen hatte[11]).

Das Inventar war unter dem Gesichtspunkt aufzustellen, dass im Falle einer völligen Rekonstruktion der Basler Einwohnergemeinde dieser alles, was sie in die staatliche Verwaltung übergab, wieder zurückgegeben werden könne. Die Aufstellung hatte ohne Anknüpfung an die Urkunde vom Jahre 1859 zu erfolgen; vielmehr war der Inhalt der vorausgegangenen Überweisungsbestimmungen mit in die neue Urkunde aufzunehmen. Es zeigte sich jedoch, dass die Festlegung des Vermögensbestandes mit erschwerenden Umständen verbunden war, die sich vor allem bei der Frage der Bewertung der Vermögensgegenstände äusserten. Die Übertragung enthielt nämlich Gegenstände, die nicht „als dem öffentlichen Wesen dienend" auch eine privatwirtschaftliche Verwendung zuliessen. Hinsichtlich dieser Objekte waren also die verwaltenden Staatsbehörden nicht an die Eigentumsrechte der Einwohnergemeinde gebunden, sondern konnten die Gegenstände auch veräussern, sofern dies nicht zum Nachteil der Kommune geschah. Durch die Veräusserung verlor die Gemeinde ein Vermögensobjekt und erhielt dafür in der Gutschrift des erzielten Erlöses ein Forderungsrecht, das aber nur einen den Veränderungen des Geldwertes unterworfenen Nominalwert darstellte. Allerdings liess sich für die der Veräusserung zugänglich erklärten Vermögensgegenstände kein anderer Ausgleichsmodus finden. Jedoch gab dieser Umstand Veranlassung dazu, hinsichtlich der unveräusserlichen Objekte von einer besondern Feststellung des Verkehrswertes als Grundlage des Inventars abzusehen. Eine Wertschätzung war umso weniger erforderlich, als die meisten Objekte zweckgebunden waren, sodass eine Rückerstattung unter allen Umständen in natura zu erfolgen hatte. Das Inventar begnügte sich deshalb damit, die Objekte möglichst genau zu umschreiben; die angeführten Assekuranzsummen und die vorgenommenen Schätzungen dienten dabei nur zur nähern Bezeichnung der Gegenstände. — Im weitern brachte die Regierung den Vorschlag ein, die Inventur nicht nur auf die der Stadtgemeinde

[11]) Kantonalverfassung vom 10. Mai 1875; S G B. Bd. XIX, S. 1.

bisher zugestandenen nicht-bürgerlichen Objekte zu beschränken, sondern auch auf diejenigen Vermögensteile auszudehnen, die nicht im Eigentum der Stadt standen, die jedoch munizipalen Zwecken dienten. Ebenso sollte alles, was vom Staat auf munizipalem Gebiet unternommen wurde, in dieser Weise für die Einwohnergemeinde reserviert werden. Damit suchte man die Einwohnergemeinde für eine spätere Verselbständigung lebensfähig zu machen[12]).

Die Urkunde stellte besondere Grundsätze auf, nach welchen das übertragene städtische Vermögen in das Inventar zu stellen und vom Staate zu verwalten war. Darnach waren die zu städtischen Zwecken verwendeten Allmenden, Liegenschaften und Gebäude nach ihrer Lage, ihrem Umfange und dem Schatzungswert in die Inventur aufzunehmen. Städtische Vermögensobjekte, die dauernd für den Staat verwendet wurden, waren der Einwohnergemeinde zu einem angemessenen Preise abzunehmen; veräusserte Grundstücke, Gebäude und Anstalten mussten der Kommune auf Grund einer fachmännischen Abschätzung gutgeschrieben werden. Hinsichtlich der Neuanschaffungen stellte die Urkunde fest, dass die rein munizipalen Zwecken dienenden und aus den ordentlichen Einnahmen erworbenen Objekte ohne besondere Verrechnung der Einwohnergemeinde zugewiesen werden sollten. Man ging dabei von der Annahme aus, dass die Kosten von der städtischen Einwohnerschaft schon auf dem Steuerwege gedeckt worden seien, sodass die Kommune bei einer spätern Rückerstattung nicht nochmals belastet werden dürfe. Objekte, die ganz oder teilweise durch ausserordentliche Einnahmen vom Staate erstellt oder angeschafft wurden und ausschliesslich munizipalen Zwecken dienten, sollten der künftigen Einwohnergemeinde mit demjenigen Betrag belastet werden, auf den sich die Erstellungs- bezw. Anschaffungskosten durch die Amortisation zur Zeit der Überweisung reduziert hatten[13]).

Die Urkunde hob diejenige vom 3. September 1859 und deren Nachträge aus den Jahren 1862, 1863 und 1864 auf. Sie wurde nach Unterzeichnung durch die zuständigen Organe dem

[12]) Ratschlag und Urkunde zur Sicherstellung des Vermögens der Stadtgemeinde, vom 4. Oktober 1875: Archiv, Gemeindeakten B 6.

[13]) Urkunde vom 26. Juni 1876 und Ratschlag vom 4. Oktober 1875,. a a. O.

Bürgerrat der Stadt Basel zur Aufbewahrung übergeben. Über alle Veränderungen, die das Eigentumsrecht oder die Verwaltung des sichergestellten Vermögens berührten, waren entsprechende Ergänzungen vorzunehmen, worüber der Regierungsrat alljährlich an den Bürgerrat Bericht zu erstatten hatte[14]).

[14]) Gesetz vom 26. Juni 1876; Archiv, Gemeindeakten B 6.

# Nachwort.

Die Entwicklung der Stadtgemeinde Basel war im wesentlichen durch den grossen politischen Akt der Trennung des Kantons bestimmt. Dieser brachte der Stadtgemeinde jenes besondere Charakteristikum, durch das sie sich vom übrigen schweizerischen Kommunalwesen unterschied. Ohne diese Trennung wäre der Parallelismus zwischen dem staatlichen und kommunalen Aufgabenkreis nicht entstanden, und ohne diese Parallele hätte eine Übertragung kommunaler Geschäfte auf den Staat in dem Umfange, in welchem sie tatsächlich stattfand, keine Rechtfertigung gefunden. Ohne diese Trennung wäre wahrscheinlich auch die ganze Entwicklung schon sehr viel früher auf den Dualismus übergegangen.

Die im Jahre 1876 geschaffene Reform, die in ihren Grundzügen bis heute Geltung behielt, ist durch die besondere Struktur des Kommunalwesens bedingt. Eine Reorganisation wird mit jeder Vergrösserung des staatlichen Gebiets und Volks, die nicht gleichzeitig auch die Stadt betrifft, notwendig. Sie kann durch die Aufnahme einzelner Nachbargemeinden in den staatlichen Verband oder — als verstärkte Form der staatlichen Erweiterung — durch die Wiedervereinigung der beiden Halbkantone Baselstadt und Baselland in Frage kommen. Die Aufnahme einzelner Kommunen wird bei den gegebenen Verhältnissen kaum die Ursache einer Reorganisation werden; denn ein Bedürfnis zur Eingemeindung besteht nur für die Stadt, die sich neue Expansionsmöglichkeiten suchen muss; damit würde aber der städtische Anteil am Gesamtkanton verstärkt und die Notwendigkeit einer Reform verringert.

Anders steht es mit der Wiedervereinigung der beiden Halbkantone. Diese würde das staatliche Gebiet und dessen Bevölkerung so sehr vergrössern, dass die Übereinstimmung zwischen Staat und Kommune dahinfiele und von einer Parallelen ihrer Tätigkeit nicht mehr die Rede sein könnte. Dieser Zustand wird deshalb zur völligen Rekonstruktion der städtischen Ein-

wohnergemeinde führen, die neben dem Staat eine gesonderte Verwaltung hat. Dabei darf nicht verkannt werden, dass die Wiedervereinigung nicht nur eine Angelegenheit staats- und kommunalrechtlicher Organisation ist, sondern auch das Problem einer Trennung des staatlichen und kommunalen Vermögens bringt; und dieses Problem wird der Wiedervereinigung die Hauptschwierigkeiten entgegenstellen.

# Quellenverzeichnis.

## Quellen des Staatsarchivs zu Basel.

Armenwesen A 1: Armenwesen überhaupt.
Armenwesen G 1: Grosses tägliches Almosen.
Armenwesen H 1: Elenden Herberge.
Armenwesen J 1: Obrigkeitliche Armenarbeitsanstalt.
Armenwesen L 1: Waisenhaus.
Bauakten A 1: Allgemeines und einzelnes.
Bauakten A 2: Organisation und Geschäftsführung.
Bauakten A 3: Fünferordnung.
Bauakten C 1: Rechnungswesen des Bauamtes.
Bauakten G 22: Arbeiten und Lieferungen von Handwerkern, Unternehmern und Geschäftsleuten für Stadt und Staat.
Beleuchtungswesen A 1: Harzpfannen.
Beleuchtungswesen F 1: Ölbeleuchtung.
Brunnakten A 1: Allgemeines und einzelnes, Brunnwerke, Wasserversorgung überhaupt.
Brunnakten H 1: Brunnenaufsicht, Brunnenordnung.
Gemeindeakten B 1: Allgemeines und einzelnes.
Gemeindeakten B 2: Organisation der Stadtbehörden.
Gemeindeakten B 3: Sönderung von Staats- und Gemeindegütern.
Gemeindeakten B 4: Dotation der Stadt, Ausführung der Dotationsurkunde, Abrechnung zwischen Stadt und Kanton.
Gemeindeakten B 5: Übernahme städtischer Geschäfte durch den Staat, Urkunde über das Vermögen der Stadtgemeinde.
Gemeindeakten B 6: Übernahme städtischer Geschäfte durch den Staat, Urkunde und Inventar über das Vermögen der Stadtgemeinde.
Gemeindeakten B 7: Eigentum und Ausstattung der Bürgergemeinde, Ausscheidungsvertrag.
Gemeindeakten C 1: Munizipalität.
Gemeindeakten C 4: Gemeindekammer.
Gemeindeakten D 1: Grosser Stadtrat Bestellung, Wahlrecht und Wahlfähigkeit, Repräsentation der Quartiere.
Gemeindeakten D 2: Grosser Stadtrat, Wahlen und Abbitten.
Justizakten D D 1: Gescheide zu Stadt und Land.
Löschakten A 1: Allgemeines und einzelnes, Feuerordnungen.

Niederlassung A 1: Niederlassung und Aufenthalt, Fremdenpolizei.
Protokolle D 4, 4 (Kleiner Stadtrat).
Protokolle D 5, 1 (Grosser Stadtrat).
Protokolle H 1, 21 (Stadtbauamt).
Protokolle Kleiner Rath 172.
Sanitätsakten J 1: Spital, allgemeines und einzelnes.
Sanitätsakten J 2: Spital, Pfleger und Visitatoren.
Spitalakten A 1: Allgemeines und einzelnes.
Straf- und Polizeiakten O 2: Beziehungen zwischen Kanton und Stadt in Polizeisachen.
Staatsurkunden.
Drucksachensammlung, Broschüren 50/51.
Drucksachensammlung A 183.

## Literatur.


von Blume: Gemeinden (sozialpolitische Aufgaben). Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage.

H. Buser: Basel während der ersten Jahre der Mediation (1803—1806). 81. Neujahrsblatt (1903).

Dollfus & Merian: Über die Wasserversorgung der Stadt Basel. Basel 1862.

A. Elster: Wohlfahrtspflege. Wörterbuch der Volkswirtschaft, 3. Auflage, Bd. II.

A. Fischer: Nahrungsmittelpolizei. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. VI.

F. Föhr: Basel's Bürgerschaft. Basel, 1886.

A. Heusler: Schweizerische Verfassungsgeschichte. Basel, 1920.

A. Heusler: Die Trennung des Kantons Basel. Zürich 1839 und 1842.

E. His: Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts. Basel, 1920.

Jsaak Jselin: Freimütige Gedanken über die Entvölkerung unserer Vaterstadt. 1758 (2. Auflage).

Klumker: Armenwesen. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. I.

Klumker: Fürsorgewesen. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. IV.

Jul. Landmann: Die Finanzlage der helvetischen Republik. Separatabdruck aus dem politischen Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft (Jahrgang 1909). Bern, 1909.

O. Loening: Fremdenpolizei. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. I.

O. Loening: Polizei. Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Bd. VI.


*

Aug. von Miaskowski: Jsaak Jselin. Beiträge zur vaterländischen Geschichte Bd. X (1875).

21. Neujahrsblatt (1843): Das Siechenhaus zu St. Jakob.

W. Oechsli: Die Schweiz in den Jahren 1798 und 1799. „Vor hundert Jahren". Zürich, 1899.

A. Schäffle: Zur Theorie der Polizei. Gesammelte Aufsätze, Bd. II. Tübingen, 1886.

Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt. Basel, 1923 (3. Jahrgang).

Zweiter Verwaltungsbericht des Kleinen Raths an den grossen Rath des Kantons Basel-Stadtteil.

Weiss Bürgernutzen. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.

Friedrich von Wyss: Die schweizerischen Landgemeinden. Abhandlungen zur Geschichte des schweizerischen öffentlichen Rechts. Zürich 1892.

## Gesetzessammlungen.

Aktensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798 1803), bearbeitet von Johannes Strickler. Bern, 1886 fg. (zitiert als A H).

Kantonsblatt von Basel: 1801 (3. Abteilung), 1803 (3. Abteilung), 1804 (2. Abteilung), und 1804 (3. Abteilung).

Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Kantons Basel (zitiert als S G B).

Sammlung der Gesetze und Beschlüsse für den Kanton Basel Stadtteil (zitiert als S G B).

# Curriculum vitae.

Ich, Paul Doppler, wurde am 17. November 1903 als Sohn des Architekten Gustav Doppler (Basel) und der Josephine Doppler geb. Gœtschy zu Basel geboren.

Meine Vorbildung, auf der Primarschule und der Realschule erworben, schloss ich im Jahre 1922 mit der Matura ab. Vor dem Beginn meiner Hochschulstudien wandte ich mich einer praktischen Betätigung zu und absolvierte von 1923 bis 1925 in Basel eine kaufmännische Lehre im Versicherungsfach.

Im Jahre 1925 immatrikulierte ich mich an der Basler Universität, um mich dem Studium der Staatswissenschaften zu widmen. Ich hörte dabei im besondern Vorlesungen der HH. Prof. Landmann, Michels, Bauer, Mangold, Salin, Ritschl, Wieland, Simonius, Ruck und Joël, und nahm an den Seminar-Übungen der HH. Prof. Michels, Bauer, Mangold und Ritschl teil.

Meine Dissertation habe ich unter der Leitung von H. Prof. Mangold ausgearbeitet.

* * * *